

Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique

Ce qui marche et ce qui ne marche pas

Challenges of Education Financing and Planning in Africa

What works and what does not work

Sous la direction de

Adebayo Olukoshi et Mohamed Chérif Diarra



VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

Enjeux du financement et de la planification
de l'éducation en Afrique :
Ce qui marche et ce qui ne marche pas

Challenges of Education Financing and Planning in Africa:
What Works and What Does Not Work

Sous la direction de
Adebayo Olukoshi & Mohamed Chérif Diarra



**Association pour le développement de l'éducation en Afrique
Groupe de travail finances et l'éducation**



Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

© 2007

Publié par le Groupe de travail sur les finances et l'éducation de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA)

et le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique

Avenue Cheikh Anta Diop Angle Canal IV, BP 3304 Dakar, CP 18524 Sénégal

Site web : www.codesria.org

Tous droits réservés

ISBN 2-86978-205-5

ISBN 13: 978-286978-205-1

Composition: Hadijatou Sy

Couverture: Ibrahima Fofana

Impression: Imprimerie Graphiplus, Dakar, Sénégal

Le Groupe de travail sur les finances et l'éducation tient à remercier, pour leur soutien à ses activités de recherche et de publication, le CODESRIA, l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'Agence suédoise de développement international (SIDA/SAREC), le Centre de recherche pour le développement international (CRDI), la Fondation MacArthur, Carnegie Corporation, le ministère norvégien des Affaires étrangères et l'Agence danoise pour le développement international (Danida).

Les activités du Groupe de travail de l'ADEA sur les finances et l'éducation sont coordonnées par le Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), une organisation indépendante dont le principal objectif est de faciliter la recherche, de promouvoir une forme de publication basée sur la recherche, et de créer des forums permettant aux chercheurs africains d'échanger des opinions et des informations. Le Conseil cherche à lutter contre la fragmentation de la recherche à travers la mise en place de réseaux de recherche thématiques qui transcendent les barrières linguistiques et régionales.

Sommaire

Contributeurs	v
Introduction	1
Adebayo Olukoshi & Mohamed Chérif Diarra	

I : CODESRIA/EDUFORM : La crise de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest pendant la période des indépendances

1. La crise de l'enseignement supérieur au Burkina Faso	9
Adama Saba	
2. La crise de l'enseignement supérieur au Mali	18
Issiaka Bagayogo	
3. Crisis in the Nigerian University System	33
Adekunle Amuwo	
4. La crise de l'enseignement supérieur au Sénégal	47
Ahmadou Lamine Ndiaye	

II : Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique

A : Le financement communautaire de l'éducation

5. Le financement des écoles communautaires de base au Sénégal	57
Kassa Diagne	
6. Conférence sur « le financement communautaire de l'école au Bénin »	61
Christophe Denadi	

B : Les sources de financement et les objectifs des plans de développement sectoriel de l'éducation

7. Challenges of Educational Planning and Finance in Ghana	67
Brimah Imoro	
8. Le programme décennal de développement de l'éducation du Mali	71
Alpha Aboubacrine	

C : Le financement de l'enseignement secondaire

9. L'enseignement secondaire au Sénégal : coûts et financement d'un développement soutenable	79
Abdoulaye Diagne	

10. Le financement du plan de développement de l'éducation au Bénin 94
Paul Essè Iko

D : Dialogue politique, partage des coûts et planification stratégique de l'enseignement supérieur

11. Financement de l'éducation et dialogue politique 101
Mamadou Dansokho
12. Student Loan Scheme: The Case of Mauritius (Experience, Analysis and Scenarios) 106
Praveen Mohadeb
13. La planification stratégique ou les défis posés par le financement d'une nouvelle université, l'Université Gaston Berger de Saint-Louis 131
Ahmadou Lamine Ndiaye

E : Revue des dépenses publiques

14. La revue des dépenses publiques d'éducation (RDPE), un outil de dialogue pour la mise en œuvre des programmes sectoriels d'éducation 141
Atou Seck
- Rapport de la conférence de dialogue politique organisée par le CODESRIA sur les
« Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique » 145
Mamadou Dansokho

Les contributeurs

Alpha Aboubacrine, Ancien directeur de la cellule de la planification statistique (CPS) du ministère de l'éducation nationale du Mali.

Adekunle Amuwo, Département des Sciences politiques, Université de Ibadan, Nigeria et African Institute of South Africa, Pretoria, Afrique du Sud.

Issiaka Bagayogo, Anthropologue, Professeur à l'Université de Bamako, Mali.

Mamadou Dansokho, Maître de conférence, Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD).

Abdoulaye Diagne, Directeur exécutif du Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD).

Kassa Diagne, Inspecteur de l'enseignement, directeur du projet d'appui au plan d'action en matière d'éducation de base des adultes et des jeunes (PAPA II).

Mohamed Chérif Diarra est chargé de programme Education et finance (ADEA) à Dakar, au CODESRIA.

Christophe Denadi, Professeur Directeur exécutif de groupe de recherche et d'action pour le bien-être social (GRABS-ONG), Bénin.

Paul Essè Iko, Directeur d'école/Confédération syndicale des travailleurs du Bénin (CSTB), Bénin.

Braimah Imoro, Maître de conférence au département de Planning, Kumasi National University of Sciences and Technology (KNUST), Kumasi, Ghana.

Praveen Mohadeb, Directeur exécutif par interim, ex-controlleur des finances de la Tertiary Education Commission, Les îles Maurice, Madagascar.

Ahmadou Lamine Ndiaye, Recteur-fondateur de l'université Gaston Berger de Saint Louis. Membre de l'Académie des sciences et techniques du Sénégal.

Adebayo Olukoshi, est Secrétaire exécutif du CODESRIA, Dakar, Sénégal.

Adama Saba, Professeur-Maître de conférence, UFR en sciences exactes et appliquées, Université de Ouagadougou, Burkina Faso.

Atou Seck, Consultant à la banque mondiale.

Introduction

Le Groupe de travail finance et éducation (GTFE) a organisé en 2004 deux conférences dites de dialogue politique portant sur l'éducation. La première a abordé la crise de l'enseignement supérieur en Afrique occidentale pendant la période des indépendances, tandis que la seconde, qui s'est penchée sur les enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique, a surtout insisté sur les questions des défis posés et des perspectives à tracer. En vérité, le choix de ces deux thèmes n'était pas du tout fortuit à un moment où les systèmes éducatifs africains, notamment ceux de plusieurs pays situés au sud du Sahara, battent de l'aile et où l'on assiste de façon dramatique à une baisse de la qualité des enseignements et des apprentissages dans tous les ordres d'enseignement du préscolaire au supérieur. En effet, ce choix répond à la préoccupation fondamentale du GTFE d'engager la recherche et de susciter le débat sur les problématiques majeures de ce secteur, véritables goulots d'étranglement de la croissance ordonnée et du développement planifié de l'éducation en Afrique subsaharienne.

Plus d'un demi-siècle après la conquête des indépendances politiques par la grande majorité des pays africains au sud du Sahara, les systèmes d'enseignement supérieur mis en place par les élites dirigeantes¹ ou par les autorités coloniales (comme les universités de Dakar au Sénégal et d'Ibadan au Nigeria) connaissent de graves dysfonctionnements liés tant à leurs structures, à leurs modes de fonctionnement, à la qualité et au contenu des programmes d'enseignement en vigueur, à la croissance exponentielle de leurs effectifs étudiants qu'à leurs modes de financement. De toute évidence, qu'elle ait moins de dix ans d'existence (comme l'Université de Gambie fondée en 2002 ou celle de Bamako au Mali créée en 1996) ou qu'elle soit âgée de près d'une cinquantaine d'années (à l'image de l'Université de Yaoundé au Cameroun ou Fourra Bay College de Freetown en Sierra Leone), l'institution universitaire africaine est confrontée à des crises structurelles, cycliques, récurrentes, violentes et souvent destructrices.

Dans ce contexte de dégradation continue de l'efficacité interne et externe du système éducatif en général et de l'enseignement supérieur en particulier, l'on est en droit de se poser un certain nombre de questions dignes d'intérêt. Comment émergent et se manifestent les crises de croissance du système et de quelle façon la croissance de ces crises affecte tous les niveaux et ordres d'enseignement et par ricochet les secteurs vitaux de l'économie nationale utilisateurs de ressources humaines? Comment annihilent-elles les perspectives de développement des pays concernés? Sommes-nous en présence de crises produites par l'incapacité des Etablissements d'enseignement supérieur (EES) à s'adapter à leur environnement?

Existe-t-il d'autres causes (endogènes et exogènes) qui constituent des freins puissants à l'essor et à l'épanouissement de ces institutions sociales de formation et de recherche de premier plan? Les différentes communications présentées par quatre universitaires ouest-africains lors de la première conférence de dialogue politique—organisée conjointement par le GTFE et la Sénégalaise de management et de consultance (SENCOMANE) dans le cadre du premier salon international de l'Éducation et de la formation (EDUFORM)—abordent les cas du Burkina Faso, du Mali, du Nigeria et du Sénégal. Elles tentent de manière originale d'apporter des éléments de réponses à ces interrogations et de jeter un éclairage nouveau et critique sur certains contours de la crise de l'institution universitaire africaine. En bref, elles montrent que cette crise affecte profondément l'enseignement supérieur dans ses tréfonds et fondements historique, juridique, social, économique et académique, surtout à travers sa triple mission de formation de l'élite dirigeante africaine (optimisation de l'appropriation critique du savoir), de recherche (contribution à la production et à la dissémination du savoir) et de services à la communauté (maîtrise et valorisation du savoir).

Le schéma d'organisation de la seconde conférence de dialogue politique, axée sur le thème « Les enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique : défis et perspectives », a nécessité le repérage de sous-thèmes focalisés sur les différents aspects du financement de l'enseignement en Afrique subsaharienne, notamment l'éducation non formelle, l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Le développement de la petite enfance et de l'enseignement technique et professionnel sur le continent africain au sud du Sahara n'a fait l'objet d'aucune communication. Ce point a été abordé de manière épisodique dans les réflexions des conférenciers.

Le choix comme thème de discussion pour le GTFE du problème du financement et de la planification de l'éducation répond, de toute évidence, à un certain nombre d'impératifs majeurs. D'abord, on peut affirmer sans crainte d'être démenti que la réalisation des objectifs de l'Education pour tous (EPT) d'ici 2015 dépend, dans une large mesure, du volume et de l'utilisation optimale et efficiente des ressources financières mobilisées pour cette cause. Etant donné que les pays industrialisés n'ont pas tenu tous leurs engagements en matière de mobilisation et d'allocation de ressources financières en faveur des pays disposant de plans crédibles de développement de l'éducation, les gouvernements africains doivent apporter le financement complémentaire nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés. Ainsi, il est de la plus haute

importance d'attirer leur attention sur l'impérieuse nécessité d'affecter au moins 4 pourcent de leur Produit intérieur brut (PIB) ou 20 pour cent de leurs budgets d'Etat au secteur de l'éducation dont le financement, du reste, fait partie intégrante de leurs responsabilités constitutionnelles. Ensuite, il est tout à fait établi que l'éducation, qui est un investissement productif à long terme pour l'individu et la société tout entière, contribue de manière significative à l'amélioration de la croissance économique et au développement d'un pays. On admet ainsi que les externalités de l'éducation ont un impact positif sur plusieurs secteurs, dont ceux de la santé et de l'agriculture. Aussi s'avère-t-il important d'apporter une infusion conséquente de ressources financières dans le système éducatif pour faciliter l'accès de toutes les couches sociales, surtout les plus pauvres, à une éducation de qualité et pour aider à la formation d'un capital humain de qualité, performant dont la contribution sera déterminante dans la quête du développement économique. Enfin, l'allocation de ressources adéquates et l'élaboration et la mise en oeuvre soutenue de plans de développement cohérents vont favoriser l'expansion graduelle et maîtrisée de l'ensemble du système éducatif. Il importe de dire avec force que la responsabilité des élites dirigeantes dans l'accomplissement de cette tâche est immense et ne doit jamais faillir.

Cette monographie comprendra, naturellement, deux parties. La première comprend les communications relatives à la crise de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest francophone et anglophone. Le choix de plusieurs sites d'observation et de différentes traditions d'enseignement supérieur, permet de croiser les expériences et de contextualiser les débats nécessaires à une compréhension approfondie de la problématique abordée. La communication qui ouvre cette partie porte sur la crise de l'enseignement supérieur au Burkina Faso. Faite par le professeur Adama Saba de l'Université de Ouagadougou, elle aborde l'historique de l'enseignement supérieur au Burkina Faso, présente les mutations profondes qu'il a connues au cours des quatre décennies écoulées, met en exergue les contradictions entre les régimes politiques en place et l'intelligentsia, et ébauche des perspectives d'avenir pour l'enseignement supérieur burkinabé. Le second texte, produit par le professeur Shaka Bagayogo, rend compte de l'évolution historique de l'enseignement supérieur au Mali. Il montre que celui-ci a été marqué pendant une bonne partie de la période post coloniale par la prépondérance des grandes écoles, avant de connaître en ce moment une dualité portée par la cohabitation entre ces dernières et l'université. Cet auteur insiste sur l'importance du rôle de l'institution universitaire malienne dans le processus de développement socio-économique, la mise à disposition de l'expertise nécessaire à la promotion de l'agriculture, de l'industrie

minière et de l'élevage. La troisième communication, qui est l'œuvre du professeur Adekunle Amuwo de l'Université d'Ibadan au Nigéria et de l'Institut africain d'Afrique du Sud à Pretoria, critique les thèses néolibérales en matière d'enseignement supérieur véhiculées par les institutions de Bretton Woods et examine les contradictions profondes entre les différents régimes politiques nigériens et le monde universitaire. Dans ce pays qui ne compte pas moins de quatre cent établissements d'enseignement supérieur, les contradictions en question se cristallisent autour des questions portant sur la conception, l'organisation, le fonctionnement et l'orientation de l'enseignement supérieur. La quatrième et dernière communication, présentée par le professeur Ahmadou Lamine Ndiaye de l'Académie des sciences et techniques du Sénégal et Recteur fondateur de l'Université Gaston Berger de Saint Louis, qui étudie les causes structurelles de la crise de l'enseignement supérieur au Sénégal, propose une étude de cas de ses manifestations et des perspectives d'évolution à tracer en prenant comme site d'observation cette dernière institution.

La deuxième partie de la monographie contient les communications portant sur les enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique. Elle commence par l'exposé des réflexions sur les expériences de financement communautaire de l'école. L'expérience du Sénégal, analysée par Kassa Diagne, est centrée sur les stratégies de financement du Projet d'appui au plan d'action de l'éducation de base des adultes et des jeunes (PAPA). En somme, la cible retenue ici est l'école communautaire de base. L'expérience du Bénin est présentée par Christophe Denadi. Le sous-thème axé sur les sources de financement et les objectifs des plans de développement sectoriel de l'éducation est examiné à travers deux communications. L'exposé de Braimah Imoro du Ghana souligne l'expérience d'un pays anglophone africain en matière de conception et de financement de son plan de développement de l'éducation. Le texte d'Alpha Aboubacrine propose l'examen des efforts fournis par le Mali et axés sur la conception et les stratégies de financement du plan Education pour tous (EPT). Le financement de l'enseignement secondaire sénégalais est étudié par Abdoulaye Diagne et celui du Bénin par Paul Iko. Concernant l'enseignement supérieur, notamment le dialogue politique, le partage des coûts et la planification stratégique, les communications présentées sont celles du Professeur Mamadou Dansokho de l'Université Cheikh Anta Diop (UCAD) de Dakar, qui questionne l'importance du dialogue politique dans la résolution des conflits au sein de l'université, du Dr Praveen Mohadeb de la Commission de l'enseignement tertiaire de Maurice abordant les systèmes de prêt aux étudiants et du Professeur

Ahmadou Lamine Ndiaye qui se prononce sur le financement d'une jeune université et la planification stratégique en prenant comme exemple l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Le dernier sous-thème fait l'objet d'une communication portant sur la revue des dépenses publiques comme moyen de dialogue politique entre les gouvernements et les partenaires au développement.

Adebayo Olukoshi
Secrétaire exécutif du
CODESRIA

Note

1. La fondation de l'écrasante majorité des établissements d'enseignement supérieur actuels en Afrique de l'Ouest remonte aux trois dernières décennies.

Mohamed Chérif Diarra
Coordinateur de Programme
ADEA

Introduction

The Working Group on Finance and Education (WGFE) held in 2004 two policy dialogue conferences on education. The first conference underscored the endemic crisis West African higher education systems have perpetually been confronted with since the outset of the post colonial period. As for the second one, it dealt with the challenges posed by the financing and planning of education in Africa, and focused especially on issues and challenges as well as future perspectives for educational systems at large. In fact, the choice for these two policy dialogue topics was an obvious one at a time when numerous African educational systems are beset with serious problems and when all evidence clearly points to the fact that the quality of teaching and learning at all levels of education from kindergarten to graduate school is dramatically declining. Indeed, this choice fulfils the fundamental preoccupation of the WGFE geared toward generating research and analytical work and initiating discussions on key issues confronting the sector that seriously impede the orderly growth and planned development of education in sub-Saharan Africa.

Nearly half a century after the conquest of political independence by the vast majority of sub-Saharan African countries, the University whether designed and operated by the African leadership¹ or the colonial masters (i.e., the University of Dakar, Senegal and the University Ibadan, Nigeria) became dysfunctional on several grounds: structure, *modus operandi*, quality and content of curriculum, student intake as well as funding. Whether the university was established less than ten years ago (i.e., the University of the Gambia circa 2002 or the University of Bamako circa 1996), or has been in existence for nearly fifty years (i.e., the University of Yaoundé, Cameroon) or over a century (i.e., Fourra Bay College in Freetown, Sierra Leone), the African institution of higher learning is unequivocally beset with serious structural, cyclical, recurrent, violent or even destructive crises that seriously handicap its harmonious growth.

In a context of continuous decline in the internal and external efficiency of educational systems in general and higher education in particular, a number of key questions comes to mind: How do the maturity crises that affect the system emerge and develop and in what ways do the recurring occurrences of these crises impact the types and levels of education and by extension the major sectors of the national economy that are big users of human resources? How do they impede the development initiatives of the countries involved? Do these crises find their origin in the inability of the institutions of higher education (IHEs) to adapt to their environment and renew themselves as learning

organizations? Are there other endogenous or exogenous causes that constitute powerful negative factors to the development and the harmonious growth of these top training and research social institutions?

The various papers presented by four West African scholars at the first policy dialogue conference jointly organized by the WGFE and the Sénégalaise de Management et de Consultance (SENCOMANE) within the framework of the first International Conference on Education and Training (EDUFORM)—highlights the experiences of Burkina Faso, Mali, Nigeria and Senegal. The four contributions are an original attempt to provide answers to all these questions and cast a new and critical look into the multifaceted and multidimensional aspects of the crisis facing the African IHE. In a word, they demonstrate cogently that the crisis that is profoundly affecting higher education in its very soul, body as well as its historical, legal, social, economic and academic foundations negatively impacts its triple mission of training the African elite (optimization of the critical ownership of knowledge), research (contribution to knowledge production and dissemination) and community service (control and valorisation of knowledge).

The second policy dialogue conference topic entitled 'Challenges of Financing and Planning of Education in Africa: What Works and What Does Not Work', went hand in hand with the identification of sub-topics focused on the various aspects of educational finance in sub-Saharan Africa, mainly those related to non formal, secondary and higher education. The thematic areas of Early Childhood Development (ECD) and Technical and Vocational Education and Training (TVET) on the African continent were not covered in an in-depth manner at the policy dialogue conference. Nonetheless, they were not entirely overlooked since they were underscored in the discussions *en passant*.

The choice for the conference topic of educational finance and planning by the WGFE was dictated by a number of key considerations. First of all, one may convincingly argue that the accomplishment of the Education for All (EFA) goals by 2015 depends, to a large extent, on the magnitude, optimal and efficient utilization of the financial resources mobilized for this purpose. Given the fact that developed countries did not hold all the commitments they made to education regarding the financial resource mobilization and allocation to countries having designed credible education development plans and that are in the process of implementing them, African governments must raise the complementary funding required for reaching the priorities and objectives set. Thus, it is interesting to draw their attention on the paramount

importance of allocating at least 4 per cent of their Gross Domestic Product (GDP) and 20 percent of their national budget to the education sector whose financing is, of course, an integral part of their constitutional responsibility.

Second, it is quite recognized that education, a long term productive investment for both the individual and society at large, contributes in a significant manner to economic growth and the development of a country. One comes easily to the conclusion that the externalities of education have a positive impact on numerous sectors, including health and agriculture just to name a few. Thus, it is imperative to infuse a significant amount of financial resources in the educational system to facilitate the access of all the different segments of the population, especially the poorest, to a quality education and to help the formation of a quality and performing human capital whose contribution to economic development is crucial.

Third and finally, the allocation of adequate levels of funding to the sector and the design and implementation of coherent and sustainable educational development plans may contribute to the gradual and controlled expansion of the educational system as a whole. It should be pointed out that the responsibility of the ruling elite regarding the realization of this task is formidable and must not fail.

This monograph naturally consists of two sections. The first part deals with the contributions about the Crisis of Higher Education in Anglophone and Francophone West Africa. The choice for many observation sites and different higher education traditions enable the participants to share experiences and contextualize the discussions with a view of getting to a better and in-depth understanding of the issue at hand. The first paper that relates to this section deals with the Crisis of Higher Education in Burkina Faso. It is given by Professor Adama Saba of the University of Ouagadougou and highlights the historic evolution of higher education in this country, discusses the profound changes that it has experienced over the past four decades, underscores the contradictions between the ruling political classes and the intelligentsia, and suggests the way forward for the Faso higher education system.

The second paper, produced by Professor Shaka Bagayogo, is an interesting analysis of the historic evolution of higher education in Mali. It analyzes the roles and responsibilities of the *Grandes Ecoles* as the only pillar of the higher education system during the national period and underscores the dual system characterized by the existence of the *Grandes Ecoles* side by side with the University of Mali that established in 1996, subsequently became the University of Bamako in 2002. This contributor underscores the relevance of the role of the university in the socio economic

development process of Mali, in providing the required highly qualified expertise for the management of the agricultural, mining and husbandry sectors.

The third presentation that was given by Professor Kunle Amuwo of the University of Ibadan in Nigeria and the African Institute of South Africa in Pretoria, is a critique of the Bretton Woods Institutions higher education neo liberal theses. It further examines the profound contradictions between the different Nigerian political regimes and academia. In this country that totals over four hundred institutions of higher education, the contradictions concern basically issues related to the design, organization, functioning and orientation of higher education.

The fourth and last presentation that was given by Professor Ahmadou Lamine Ndiaye member of the Academy of Sciences and Techniques of Sénégal and Founding Rector of Gaston Berger University of Saint Louis. It scrutinizes the structural causes of higher education crisis in Senegal, highlights its manifestations and suggests ways out of the crisis.

The second section of the monograph consists of the presentations that deal with the Challenges of the Financing and Planning of Education in Africa. It begins with the paper on the reflections on the financing of community schools. The case of Senegal, presented by Kassa Diagne, is centered around the financing strategies of the Project for the Assistance to the Action Plan of Basic Education for Adults and Youth (PAPA). In fact, the target institution is the community school. The experience of Benin is presented by Christophe Denadi. The sub-topic that deals with the funding sources and the objectives of education sector development plans is scrutinized through three papers. Braimah Imoro's deals with Ghana and highlights the experiences of this anglophone African country regarding the design and financing of its education sector development plan. The paper presented by Dr. Aboubacar Sidiki Yattara underscores the actions undertaken by Guinea Conakry that highlight key funding strategies of this country's Education for All (EFA) plan. Alpha Aboubacrine wraps up the section with a similar presentation on Mali's experience with its ten year education development plan (PRODEC). The financing of Secondary Education in Senegal is examined by Pr. Abdoulaye Diagne and that of Benin by Paul Iko. Concerning higher education funding policies and strategies, the paper presented by Professor Mamadou Dansokho of Cheikh Anta Diop University of Dakar (UCAD) questions the importance of policy dialogue in the resolution of conflicts within the University. The presentation of Dr. Praveen Mohadeb of Mauritius Tertiary Education Commission is an interesting attempt to present the pros and cons of the loan scheme to students. Finally, Professor Ahmadou Lamine Ndiaye who shares his experiences concerning

the financing of a new university (Gaston Berger University) also highlights the advantages of strategic planning for a small size university such as the Gaston Berger University of Saint-Louis. The last sub-topic consists of two papers that deal respectively with public expenditure review as a way of policy dialogue between governments and development agencies is presented by Atou Seck, Consultant at the Senegal field mission of the World Bank. As for the second paper that underscores the relationships between economic

reforms and the financing of education in Africa, it was given by Pr. Adebayo Olukoshi, CODESRIA Executive Secretary. The corpus of his presentation is not available in this monograph.

Note

1. The overwhelming majority of West African Institutions of Higher Education was established during the past three decades.

Adebayo Olukoshi
Executive Secretary
CODESRIA

Mohamed Chérif Diarra
WGFE Coordinator

Crise de l'enseignement supérieur en Afrique francophone : le cas du Burkina Faso

Adama Saba

Introduction

L'enseignement supérieur au Burkina Faso débute très tôt après la proclamation de l'Indépendance de la République de Haute Volta, devenue depuis 1984 le Burkina Faso. C'est en effet le 20 octobre 1965 que la Haute Volta crée sa première structure d'enseignement supérieur, l'Institut Supérieur de Formation Pédagogique (ISFP) dont la mission principale était la formation d'enseignants du secondaire. Plus tard, en mai 1969, cette première structure est transformée en Centre d'enseignement supérieur (CESUP) assurant notamment des enseignements du premier cycle dans les séries littéraires. Ce centre était censé servir de rouage complémentaire de celui qui s'ouvrirait à Niamey au Niger où seraient assurés les enseignements des séries scientifiques. L'ordonnance N°74-031/PRES/EN du 19 avril 1974 érige le CESUP en institution universitaire dénommée Université de Ouagadougou (UO). A côté de ces institutions supérieures, on trouve d'autres établissements d'enseignement supérieur à vocation régionale ou sous régionale : École nationale d'administration et de magistrature (ENAM), École nationale des régies financières (ENAREF), École inter-état des ingénieurs de l'équipement rural (EIER), École des techniciens supérieurs de l'hydraulique et de l'équipement rurale (ETSHER).

A partir du début des années 1990, on assiste à l'ouverture de centres d'enseignements supérieurs privés à Ouagadougou et Bobo Dioulasso et à la décentralisation de l'enseignement supérieur public, par l'ouverture à Bobo Dioulasso de l'Université polytechnique de Bobo (UPB) et à Koudougou par le transfert de l'Institut national des sciences de l'éducation (INSE) devenu, à l'occasion, l'Ecole nationale supérieure de Koudougou (ENSK).

Depuis 1974 donc, l'enseignement supérieur burkinabé n'a cessé de croître et de se restructurer. Ces restructurations sont souvent venues suite à des événements de portée nationale (1985 et 1991, 2000). La dernière en date, la «Refondation », survenue en octobre 2000, l'a été suite à une longue et retentissante lutte de l'Association nationale des étudiants burkinabé (ANEB).

Présentation de l'enseignement supérieur

Depuis l'ouverture de l'Institut supérieur de formation pédagogique en 1965, l'évolution de l'enseignement supérieur s'est faite au rythme de certains événements

nationaux et/ou sous régionaux, ou conformément à la volonté de la France. La création de l'enseignement supérieur était justifiée par la nécessité de développer le système éducatif post colonial et de renforcer les capacités de l'Etat à assurer sa propre gestion. Dans la Haute-Volta du début des années 1960, la plupart des personnels de haut niveau étaient des Français. Il était donc nécessaire de former un personnel national pour remplacer les fonctionnaires coloniaux transformés en « coopérants ». Le slogan de « voltaïsation des cadres », lancé par le gouvernement de l'époque, traduisait assez clairement ces objectifs quine pouvaient être atteints sans le développement du secteur supérieur de l'enseignement. C'est pourquoi on notait, au sein de l'Institut supérieur de formation pédagogique, la présence du Centre de préparation aux enseignements secondaires (CPES), dont la vocation était d'assurer la formation des professeurs du secondaire.

À la fin des années 1960, la volonté de développer l'enseignement supérieur, face à l'accroissement exponentiel de la demande, a conduit les autorités de notre pays à transformer l'Institut supérieur de formation pédagogique en Centre d'enseignement supérieur (CESUP) en mai 1969. Le CESUP devait accueillir les étudiants orientés vers les études littéraires. La République du Niger était alors chargée par l'ancienne métropole coloniale d'ouvrir un autre Centre d'enseignement supérieur (CES) pour recevoir les étudiants orientés vers les études scientifiques. Ce CES ouvrit ses portes en octobre 1971. Ces deux centres d'enseignement supérieur étaient appelés à être complémentaires et à assurer ensemble la formation des étudiants des deux pays notamment.

Le CESUP de Ouagadougou était composé de plusieurs structures qui portaient les dénominations suivantes :

- Collège littéraire universitaire (CLU);
- Institut universitaire de pédagogie (IUP)
- Institut universitaire de technologie (IUT)
- Centre de documentation et de perfectionnement pédagogique (CDPP)
- Centre voltaïque de la recherche scientifique (CVRS).

Le CES de Niamey disposait des séries CB-BG et MP-PC. A l'époque, tous les étudiants orientés dans les filières non ouvertes à Ouagadougou étaient acheminés vers les universités africaines (Dakar, Abidjan, Lomé, Cotonou, Yaoundé), les universités françaises, soviétiques ou,

accessoirement, vers celles d'autres pays d'Europe et d'Amérique. Tous les nouveaux bacheliers bénéficiaient d'une bourse d'étude. Les principales causes de lutte des étudiants étaient surtout d'ordre politique. Cela transparaissait assez nettement dans les thèmes de leurs assises et dans le contenu de leurs plateformes revendicatives : liberté d'organisation, lutte contre le néocolonialisme, l'impérialisme et ses valets locaux, mobilisation horizontale et verticale, etc. Ceci est d'autant plus vrai que le gouvernement du Comité militaire de redressement pour le progrès national (CMRPN), gouvernant le pays de 1980 à 1982, prit des mesures concernant l'octroi de la bourse. Ces mesures ont été dénoncées notamment par l'Association des scolaires voltaïques (section de Dakar de l'UGEV) en ces termes :

Il nous semble important de rappeler encore une fois de plus, les trois clauses que comportent les conditions d'octroi de la bourse, engagement fasciste dans lequel l'étudiant s'engage :

- * à poursuivre les études ou le stage pour lesquels la bourse a été octroyée ;
- * à ne jamais s'immiscer dans les affaires intérieures du pays d'accueil ;
- * à ne jamais entreprendre une action tendant à mettre en cause la politique intérieure et extérieure du pays d'accueil. Le non-respect d'une des clauses du présent engagement entraînera automatiquement la suppression pure et simple de la bourse ainsi que le bénéfice de toute assistance de la part de son pays « (Étudiant voltaïque de Dakar, EVD, N°6, 1982:3).

Pendant la période allant de 1968 à 1973, les universités d'Afrique francophone notamment ont été fortement secouées par des mouvements d'étudiants. C'est ainsi que, de 1968 à 1971, les universités de Lomé, de Dakar, d'Abidjan et de Cotonou, et même d'Afrique centrale (Yaoundé, Brazzaville et Kinshasa), ont connu des crises plus ou moins violentes à l'origine d'expulsions massives d'étudiants étrangers dont nombre de Voltaïques.

Après avoir réorienté la plupart des étudiants expulsés vers d'autres universités dont celle de Niamey et de France, la Haute Volta va se résoudre, après la crise de 1972-73 qui a secoué l'université de Niamey, à créer son université à partir du CESUP. C'est par l'ordonnance N° 74-031/PRES/EN du 19 avril 1974 que le CESUP a été transformé en Université de Ouagadougou. A côté des écoles déjà existantes, on crée deux établissements à vocation scientifique : l'Institut des mathématiques et sciences physiques (IMP) et l'Institut supérieur polytechnique (ISP).

Depuis sa création, l'Université de Ouagadougou a connu trois grandes réformes. La première intervient en 1985. Durant cette année, le Conseil national de la

révolution (CNR) du Capitaine Thomas Sankara décide d'une restructuration de l'enseignement supérieur. Les puissants mouvements déclenchés à l'UO en 1979, 1980 et 1982 et durement réprimés par le CMRPN ont été l'un des alibis des tombeurs de ce leader pour justifier leur coup de force. Par ailleurs la mobilisation du 17 mai 1984 des élèves et étudiants pour dénoncer l'arrestation du capitaine T. Sankara par le CSP2 et exiger sa libération a désarçonné les autorités de ce rouage qui ont été littéralement abandonnées par l'armée. Le CNR est ainsi arrivé au pouvoir le 4 août 1984. Il décida alors d'une réforme de l'université. Celle-ci donna naissance à une multitude d'écoles et d'instituts : l'Institut universitaire de technologie (IUT), l'Institut des sciences humaines et sociales (INSHUS), l'Institut supérieur des langues, des lettres et des arts (INSULLA), l'Institut des mathématiques et physique (IMP), l'Institut de chimie (INC), l'Institut des sciences de la nature (ISN), l'Institut du développement rural (IDR), l'Institut national des sciences de l'éducation (INSE), l'Ecole supérieure de droit (ESD), l'Ecole supérieure des sciences de la santé (ESSSA), l'Ecole supérieure des sciences économiques (ESSEC), l'Ecole supérieure d'informatique (ESI) et l'Institut africain de formation cinématographique (INAFEC). C'est durant l'exercice du pouvoir d'Etat par le CNR, précisément en 1986, que les enseignants de l'INC prirent l'initiative de l'ouverture des études doctorales à l'Université de Ouagadougou.

La seconde réforme intervient en 1991. Elle est l'œuvre du Front Populaire du capitaine Blaise Compaoré. Ce maillon institutionnel, issu des débris du CNR, a ainsi réalisé ce qui est resté longtemps une revendication des syndicats d'enseignants de l'UO. Cette réforme a consacré le regroupement des écoles et instituts, principalement en facultés. Cinq grandes facultés, une école et quelques instituts ont été créés. Ce sont :

- la Faculté des langues, des lettres, des arts, des sciences humaines et sociales (FLASHS) ;
- la Faculté des sciences et techniques (FAST) ;
- la Faculté des sciences économiques et de gestion (FASEG) ;
- la Faculté des sciences de la santé (FSS) ;
- la Faculté de droit et de sciences politiques (FDSP) ;
- l'Institut du développement rural (IDR) ;
- l'Institut universitaire de technologie (IUT) ;
- l'Ecole supérieure d'informatique (ESI).

Plusieurs domaines d'études doctorales ont été ouverts : mathématique, physique, chimie, sciences biologiques, sciences économiques, médecine, pharmacie et plus récemment, histoire et archéologie, linguistique et philosophie.

Le 6 octobre 2000, une décision surprenante est prise par le gouvernement, invalidant l'année universitaire 1999–2000, dissolvant les statuts de l'UO et des facultés, mettant fin aux fonctions du Recteur, interdisant l'accès de l'UO à qui que ce soit, expulsant manu militari les étudiants des campus et nommant un chancelier pour une refondation de l'UO. Le décret portant statut du personnel enseignant a, en outre, été abrogé.

Le Chancelier avec quelques enseignants, une quarantaine au total, et le soutien de la coopération française, ont restructuré l'UO en créant des Unités de Formation et de Recherche (UFR) à la place des facultés. Cette restructuration, à quelques dénominations près, reprend les grandes lignes de la réforme du CNR. L'UO comprend désormais :

- l'UFR Lettres, art et communication (LAC) ;
- l'UFR Sciences humaines et sociales (SH) ;
- l'UFR Sciences exactes et appliquées (SEA) ;
- l'UFR Sciences de la vie et de la terre (SVT) ;
- l'UFR Sciences économiques et gestion (SEG) ;
- l'UFR Sciences de la santé (SDS) ;
- l'URF Sciences juridiques et politiques (SJP) ;
- l'Institut burkinabè des arts et métiers (IBAM).

Depuis cette date, seuls quelques textes ont été élaborés à la hâte, pour permettre la réouverture, en janvier 2001 de l'UO refondée. Signalons toutefois qu'à partir de la rentrée 1995-1996, le gouvernement de la Quatrième République décide d'une décentralisation de certaines unités de l'UO. La raison officielle est d'accroître l'utilité et les performances de l'université et de l'adapter aux réalités nationales¹. C'est ainsi que l'IUT, l'IDR et l'ESI vont être transférés dans une autre ville, Bobo Dioulasso, où ils seront regroupés pour créer l'Université Polytechnique de Bobo (UPB). L'INSE, quant à lui, est déplacé à Koudougou sous le nom d'Ecole normale supérieure de Koudougou (ENSK).

De nos jours, les universités burkinabè comptent environ cinq cent cinquante (550) enseignants permanents, parmi lesquels moins d'une centaine d'enseignants de rang A (PT et MC). Près de trois cent cinquante (350) Agents administratifs, techniques, ouvriers et de soutien (ATOS) y travaillent. Au niveau des étudiants, rien qu'à l'UO, environ 20.000 inscrits lors de la rentrée 2003–2004. Le nombre insuffisant d'enseignants oblige l'administration des UFR de Ouagadougou, de l'UPB et de l'ENSK à utiliser les services d'un nombre assez élevé de vacataires. A l'UFR-SEG par exemple, on utilise les services de soixante dix (70) vacataires pour vingt (20) enseignants permanents².

L'enseignement supérieur privé est très récent au Burkina Faso. Malgré cela, on compte déjà environ une

douzaine d'établissements privés d'enseignement supérieur. Ce sont, entre autres : le Centre d'études et de formation en informatique et gestion (CEFIG), l'Institut supérieur d'informatique et de gestion (ISIG), l'Institut supérieur privé polytechnique (ISPP), l'Institut supérieur de technologie (IST), l'Université libre du Burkina (ULB), etc. Ces établissements supérieurs privés offrent à peu près les mêmes formations de niveau DUT ou BTS et délivrent des diplômes pour lesquels ils n'ont, pour la plupart, aucune autorisation. Cela pourrait, à terme, compromettre la carrière des lauréats de ces établissements. Les filières offertes sont: informatique de gestion, maintenance électronique, secrétariat de direction, finances, banques, comptabilité, assurances, communication d'entreprise, etc. Ces derniers temps on observe l'ouverture de seconds cycles et même de troisièmes cycles : DESS, ingénieur de travaux, MIAGE, etc. De tous ces établissements ci-dessus cités, seul l'Institut supérieur d'informatique et de gestion (ISIG) a pu faire homologuer 2 de ses titres par la Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES), seule autorité compétente à reconnaître la valeur et la qualité des titres et des diplômes dans nos pays.

Causes, manifestations et conséquences de la crise

Si par crise de l'enseignement supérieur on entend marasme ou malaise de cet ordre d'enseignement, on peut dire qu'au Burkina, l'enseignement supérieur est en crise depuis bien longtemps. L'enseignement supérieur est censé être un haut lieu de formation scientifique et technique des cadres de très haut niveau dans tous les domaines nécessaires au développement d'une nation. Il a également comme mission l'invention et la mise au point de techniques performantes permettant de comprendre et/ou de résoudre les problèmes de développement. A ce titre il nous semble qu'il devrait s'agir là d'un vrai domaine de souveraineté nationale.

Par ailleurs, à cause de ces missions d'intérêt national et universel, certaines conditions de vie et de travail doivent être assurées aux universitaires. Tous les universitaires et assimilés ainsi que des institutions comme l'UNESCO et le CODESRIA réfléchissent sur ces problèmes dont l'ampleur est particulièrement profonde en Afrique. Plusieurs rencontres comme celles de Kampala (novembre 1990) et de Dar-es-salaam (avril 1990) ont particulièrement marqué l'histoire de l'enseignement supérieur en Afrique par l'adoption et la publication des « Déclarations » sur les conditions de vie et de travail ainsi que sur les responsabilités des universitaires africains. Nous sommes convaincus que celle qui se tient en ce moment portera encore plus en avant les réflexions et les propositions constructives permettant d'interpeller les autorités gouvernementales et les universitaires de nos pays, principaux acteurs et

responsables du développement endogène de nos états.

En ce qui concerne singulièrement les autorités burkinabé, tout se passe comme si l'existence des universités est un boulet qu'elles portent et dont elles tentent de se débarrasser. Les autorités politiques semblent avoir une conception totalement différente de celle universellement reconnue à l'enseignement supérieur. Le traitement réservé à l'enseignement supérieur et à la communauté universitaire est aux antipodes des recommandations des assises sus citées. C'est pourquoi la crise de l'enseignement supérieur est persistante et prend régulièrement des formes plus ou moins violentes, plus ou moins profondes.

Les causes

Les causes les plus visibles sont l'application des PAS et le manque de volonté politique des autorités.

L'application du PAS

Depuis l'admission du Burkina Faso à l'école des ajustements structurels à la fin des années 1980, les conditions de vie, d'études et de travail des universitaires ne font que se dégrader, exacerbant ainsi la crise du système scolaire tout entier et singulièrement de l'enseignement supérieur. Un colloque, organisé à Bobo en 1992 sous la direction de la Banque mondiale et consacré à l'enseignement supérieur, a été le point de départ de l'application du PAS dans le supérieur. En effet, selon la Banque mondiale, pour ce qui est de l'enseignement, c'est au niveau du supérieur qu'une participation plus accrue des bénéficiaires est le plus justifiée... (BM. 1987:90-100). Ce Colloque décidera, entre autres et contre vents et marées, du contingentement de la bourse d'études, notamment au supérieur. Ainsi, une chute vertigineuse du nombre de boursiers sera observée depuis 1992. En 1991, 96,4% des étudiants étaient boursiers. En 1999, ils n'étaient plus que 16,8% (source : enquête de Fernand Sanou, sociologue de l'Education, UO). En lieu et place de la bourse, et pour tenir compte de l'indigence réelle de nos populations, une « aide » ou un « prêt » sera accordé à ceux qui n'ont pas de bourse. Dans la même période, le nombre d'étudiants s'est considérablement accru, passant d'un peu plus de 5000 à plus de 10.000 dont moins de 1800 boursiers. Dans ces conditions, la colère des étudiants est plus que compréhensible. C'est pourquoi le mouvement de l'année 1999-2000 a été l'un des plus durs que le Burkina ait connu. La réaction du gouvernement a été également la plus violente. Les mesures du 6 octobre 2000 en ont été les plus insensées de l'histoire du système éducatif de notre pays.

Tableau I : Evolution du nombre d'étudiants à l'UO de 1990 à 2000

Année	Nombre d'inscrits
1989-1990	5178
1990-1991	5284
1991-1992	7129
1992-1993	8493
1993-1994	8401
1994-1995	-
1995-1996	9522
1996-1997	9024
1997-1998	7884*
1998-1999	8840*
1999-2000	10418*

NB: *Dès la rentrée 1997-98, les établissements de Bobo et Koudougou ont été ouverts. Une partie des étudiants a donc rejoint ces centres.

L'évolution des effectifs du monde enseignant n'a pas et ne pouvait pas suivre celle des étudiants, et cela pour plusieurs raisons.

a) Outre les départs volontaires d'enseignants pour des occupations mieux rémunérées (ministre, député, chef de projets...), l'université ne produisait pas suffisamment de diplômés pour étoffer et combler ce déficit. En 2000, avant l'abrogation de leur statut, la grille des enseignants était celle indiquée dans le tableau II ci-dessous, tiré des actes du séminaire de 1998 (op. cit. p.26). Ce même séminaire avait proposé un relèvement substantiel des salaires des enseignants (tableau III).

Tableau 2 : Barème des soldes des enseignants de l'UO (les traitements sont en Francs CFA)

Grade	Echelon	Indice	Traitement annuel brut	Traitement mensuel brut
Maître assistant	01	820	1.748.240	145.687
	11	1635	3.485.820	290.485
Maître de conférences	01	1320	2.814.240	234.530
	06	1755	3.741.660	311.805
Professeurs	01	1570	3.347.240	278.937
	06	2005	4.274.660	356.222

NB : pour obtenir la rémunération nette mensuelle, il faut :

- (a) retirer du traitement mensuel brut 8% pour la retraite (CARFO)
- (b) ajouter au résultat 10% du traitement brut mensuel (indemnité de résidence).

Tableau 3 : Propositions du Séminaire de 1998 (Les traitements sont en Francs CFA)

Grade	Echelon	Indice	Traitement annuel brut	Traitement mensuel brut
Maître assistant	01	2200	4.690.400	390.867
	11	3015	6.427.980	535.665
Maître de conférences	01	2700	5.716.400	473.700
	06	3135	6.683.820	556.985
Professeurs	01	2950	6.289.400	524.117
	06	3385	7.216.820	601.402

Le recrutement des vacataires s'accroît considérablement. De nos jours, les vacataires sont plus nombreux que les enseignants permanents alors que la qualification n'est pas toujours respectée.

b) Au niveau des étudiants, n'étant plus boursiers, les abandons se multiplient, les résultats deviennent de plus en plus mauvais et peu d'étudiants arrivent au troisième cycle, malgré l'éclosion de ces cycles d'étude. Seuls quelques privilégiés y ont accès, mais la plupart d'entre eux boudent l'enseignement à l'issue de leur formation, compte tenu du traitement salarial des enseignants du supérieur au Burkina ci-dessus exposé.

c) Les infrastructures scolaires (amphi, salles de TD, de TP, laboratoires...) n'ont pas, non plus, suivi l'évolution des effectifs des étudiants. Elles sont restées exiguës et les nouvelles constructions ne suffisent pas à contenir les effectifs. Les étudiants sont obligés d'occuper les salles de classe des heures à l'avance pour espérer trouver une place.

d) Les moyens mis à la disposition des établissements pour assurer les enseignements restaient insuffisants : peu de matériel pédagogique et didactique, peu d'enseignants, pas de locaux, pas de bourses, etc. Exemple : En 1982 le budget annuel de l'IMP était de l'ordre de 25.000.000 CFA. Il y avait alors moins de 100 étudiants et environ 15 enseignants. Avec la rentrée universitaire 2003–2004, l'UFR-SEA (ex IMP) compte 1040 étudiants inscrits et 54 enseignants permanents. Elle dispose d'un budget de trente trois millions (33.000.000) de francs CFA, dévalués de surcroît (source : secrétariat de l'UFR-SEA).

Ce faisant, les mouvements de protestation se sont multipliés, de plus en plus rapprochés et de plus en plus durs. Cependant, on peut noter que la nature politique des actions et des revendications estudiantines s'est muée en revendications de type corporatiste et social : augmentation du nombre de bourses d'études, prise en charge des malades, notamment des non boursiers, régularité et augmentation du montant des aides et des prêts, constructions d'infrastructures, formations de qualité, etc. La société civile, les religieux et les coutumiers ont intervenu à plusieurs reprises pour désamorcer « la bombe ».

L'attitude des gouvernants devant la cause de l'éducation

Dans une étude intitulée « Le système éducatif burkinabé : quelle alternative » publiée à la page 27 du journal *Hakili* N° 001 de mai 2002 du « Mouvement du Manifeste pour la liberté » nous disions ceci :

dans un document publié en 1992 et intitulé *Contraintes de l'ajustement structurel et avenir de l'éducation dans les pays francophones en développement*, on peut lire en page 205 : « ...la planification

du secteur de l'éducation est d'abord nationale. Elle doit être conduite par des citoyens soucieux de renverser les tendances actuelles. La nature du régime politique est donc primordiale. Sans cela, estime la Banque mondiale, des pays africains ne réaliseront guère la scolarisation universelle avant 2020. Le fossé qui sépare les pays pauvres et les pays riches ne fera que s'aggraver si des politiques audacieuses ne bousculent l'inertie du système éducatif actuel ».

Poursuivant notre analyse, nous affirmons ce qui suit : « On perçoit clairement d'une part, le lien entre l'Etat et son système éducatif et d'autre part, le lien entre les performances de ce système et le développement du pays ». Nous mettons ainsi en exergue le rôle et les responsabilités de l'Etat dans la conduite d'une politique de développement du pays. Plus loin, dans le même écrit, nous constatons malheureusement en ces termes :

...Au Burkina Faso, on constate que l'Etat se désengage progressivement mais fermement de l'éducation, malgré les faibles taux de fréquentation dans tous les niveaux de l'enseignement : 41% au primaire, 11% au secondaire et moins de 1% au supérieur.

Malgré la profession de foi de l'Etat exprimée dans l'article 6 de la loi d'Orientation de l'éducation (juillet 1996) qui attribue au système éducatif le rôle d'assurer la formation afin que le jeune burkinabé soit utile à sa société et capable de l'aimer, de la défendre et de la développer, le Chef de l'Etat, dans son discours à la nation du 31 décembre 2002, disait ceci à propos de la jeunesse : ...en cette veille de nouvel an, j'ai une pensée profonde pour les enfants du Burkina. J'invite les parents à apporter plus de soins à leurs conditions de vie... (*Sidwaya*, quotidien gouvernemental burkinabé, n°4419 du 2 janvier 2002). On peut traduire cette profonde pensée en ces termes : que chacun s'occupe de sa progéniture. Son discours du 31 décembre 2003 n'a rien apporté de nouveau. Avec cette conception des choses, il est difficile de valoriser le système éducatif. Même les alliés du pouvoir de notre pays, comme l'Union européenne, se sont fait l'écho du délabrement du système éducatif et se sont insurgés contre la situation en ces termes :

Dans le cadre de la priorisation des dépenses, des situations préoccupantes peuvent être constatées au niveau notamment des ministères sociaux... Les tensions de trésorerie souvent évoquées pour justifier ces décisions n'apparaissent pas acceptables dans une optique de priorisation en faveur des dépenses sociales lorsque d'une part, l'on procède dans le même temps, à des dépenses significatives pour l'organisation de manifestations (JNP, Journée du paysan...) et que d'autre part, des ministères tels la présidence ou la défense, ne connaissent aucune régulation budgétaire...

Voilà qui est bien dit. On sait où va une partie importante de l'argent du Burkina. En conclusion à notre étude ci-dessus citée, nous indiquons ceci :

Il faut donc une politique audacieuse de formation et d'éducation en direction de nos populations et de la jeunesse. Non seulement cela est possible, mais ce n'est pas exceptionnel. Tous les pays qui se sont développés sont passés par-là et n'ont pas mendié pour y arriver. Le développement d'un pays est avant tout l'œuvre de ses ressources humaines, c'est-à-dire de ses hommes et de ses femmes instruits, qualifiés et motivés que l'on ne peut obtenir sans éducation efficiente. En l'absence de cela, les slogans comme X% de scolarisation avant l'an Y ou santé pour tous d'ici l'an Z, resteront des slogans creux et des vœux pieux.

Le gouvernement burkinabé n'en a cure. Apparemment c'est la politique du bâton qui semble avoir été choisie pour imposer ses actions. En effet, récemment et à la suite de la refondation de l'UO, il a décidé de créer des conditions d'étude et de travail inacceptables dans les universités burkinabé. Un arsenal répressif est conçu pour imposer aux universitaires burkinabé, la loi du silence. En effet, à la suite des décisions prises par les « Assises nationales sur l'éducation » tenues en avril 2002, un comité technique a été créé par arrêté n° 2002-0113/SECU/CAB du 25 novembre 2002 en vue d'élaborer les textes de base pour la création d'une « Police spéciale des universités (PSU) ». Malgré les efforts que le comité technique a utilisé pour présenter des textes « innocents », les objectifs réels transparaissent, notamment dans certains articles des textes et dans la liste des besoins. Avant les textes du Comité technique, on peut citer le décret N°2000-560/PRES/PM/MESSRS/

MEF/SECU du 12 décembre 2000 relatif aux franchises et libertés universitaires, introduit par la refondation. Ce décret attribue à une police, dénommée « Service de sécurité permanente du campus (SCA) » et créée par l'article 15, le rôle d'assurer :

- la sécurité physique et intellectuelle du personnel du campus ;
- la sécurité des outils de travail, des biens et du matériel ;
- l'orientation des visiteurs sur le campus.

La Police spéciale des universités (PSU) qui remplacera le SCA, est en principe chargée, selon le projet d'arrêté portant sa création, principalement de veiller à la sécurité des personnes et des biens dans les enceintes et locaux universitaires (Art. 7). L'article 8 l'invite à garantir les conditions propices au travail et à la sérénité dans ces mêmes espaces. Il y aura une unité de cette police par établissement.

Ce projet d'arrêté propose, en son article 10, d'autoriser la PSU à appréhender :

...Toute personne qui empêche ou contribue à empêcher le bon fonctionnement, la bonne administration, l'ordre dans les établissements universitaires ou la réalisation des activités académiques et pédagogiques ;

...Toute personne qui interrompt ou tente d'interrompre, de quelque manière que ce soit, les activités universitaires ou nuit à la bonne marche de telles activités...

Par ailleurs, la liste des besoins adressée au MESSRS demande, entre autres,

- 200 agents pour l'université de Ouagadougou et 40 pour chacune des universités de Bobo (UPB) et de Koudougou (ENSK).
- des armes blanches, des armes à feu (pistolets calibre 7.65) et des chiens.
- la clôture complète des universités, etc.

En introduisant un tel arsenal sur les campus, c'est pour s'en servir. Mais contre qui et pourquoi ? Contre les universitaires en priorité évidemment, mais aussi contre toute personne qui se trouverait dans le campus ou son voisinage au « mauvais moment » !

L'attitude de l'intelligentsia

L'attitude de l'intelligentsia dans un pays, et notamment dans les pays sous développés, est un bon baromètre pour apprécier la situation d'ensemble de ce pays et ses tendances d'évolution. Au Burkina Faso, l'intelligentsia est très active. Tandis que les uns s'acharnent à défendre et pérenniser une situation dans laquelle ils tirent des bénéfices substantiels, les autres s'organisent pour défendre l'intérêt général, l'éthique et la dignité.

Du côté des autorités, tous les moyens sont mis pour corrompre et s'aliéner les intellectuels ou, à défaut, de les ignorer ou des les écarter. C'est pourquoi l'impunité intégrale et la « promotion sociale » sont assurées à toute personne consacrant son énergie et ses connaissances à justifier et défendre les actes posés par l'Etat. On en retrouve partout et notamment dans des partis politiques, la justice, l'armée, l'éducation, la presse, l'administration, etc. L'appareil de l'Etat devient pour eux un tremplin de promotion et une source d'enrichissement personnel. La fonction publique burkinabé compte un nombre important de milliardaires et de multimillionnaires. Les actes crapuleux (détournement des deniers publics, trafic d'influence, corruption, etc.) sont leur sport favori.

A côté de cette catégorie d'individus, il y a ceux qui luttent et qui cherchent à atténuer les effets pervers et corrosifs des actes des premiers. Le Collectif des organisations démocratiques de masses et de Partis politiques, le Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples (MBDHP), le Mouvement du

manifeste pour la liberté, le Réseau national de lutte anti-corruption (RENLAC), etc., ainsi que bon nombre d'organisations syndicales sont des structures où on les retrouve. Ils constituent un pôle de résistance réel dans le pays. Tous les événements positifs ou présentés comme tels, portent leur empreinte. C'est le cas du oui massif au référendum constitutionnel de 1991, la création de la Commission d'enquête indépendante (CEI) lors de l'assassinat du journaliste Norbert Zongo, l'organisation de la Journée nationale du pardon (JNP), la traduction en justice des auteurs de tentatives de coup d'Etat en lieu et place des exécutions sommaires, la création de structures étatiques de lutte contre la corruption, etc. Dans la dernière manifestation de la crise de l'enseignement supérieur de l'année 1999–2000, ils ont joué un rôle particulièrement important pour éviter les dérives autoritaires du gouvernement. C'est pourquoi, les décisions du 06 octobre 2000 ont été l'illustration d'un coup de colère du gouvernement contre toute la communauté universitaire.

Il y a enfin, ces intellectuels, qui, sans aucune ambition collective particulière, « ne font que leur travail de techniciens ».

Les manifestations

Les manifestations de la crise sont nombreuses. On peut citer entre autres :

- la dégradation constante des conditions de vie et de travail des universitaires ;
- le ralentissement de la formation et du recrutement d'enseignants ainsi que la modicité de leur traitement salarial font des enseignants des universités de véritables cas sociaux ;
- les surcharges des classes et la révision à la hausse des charges horaires des enseignants.
- la mise sur pied de textes répressifs afin de contenir le mécontentement des universitaires : conditions d'inscription et de réinscription, textes sur les franchises universitaires, projet de création d'une police universitaire, etc.
- le recrutement discriminatoire des enseignants malgré le manque chronique de ce type de personnel. Pendant que des enseignants expérimentés sont l'objet de sanctions diverses pour leur opinion ou leur appartenance syndicale, sanctions allant jusqu'au refus de recrutement (ex FASEG, ex FAST) ou à la suspension de salaire (ex FLASHS), on recrute à leur place des personnels sans qualification requise.
- L'attribution discriminatoire des bourses de stages aux enseignants de rang B ;
- la surveillance étroite des universitaires : nombre d'enseignants du supérieur et d'étudiants sont sous

surveillance étroite : filatures, écoutes téléphoniques, intimidations diverses etc. Certains y ont perdu la vie.

- l'invasion régulière des campus par la police, la gendarmerie et même l'armée. En 1999 la Commission inter syndicale de défense des franchises universitaires et scolaires indique, en effet, dans une déclaration datée du 10 mai : les acteurs des universités et des lycées ont l'habitude de voir déferler la police, voire la gendarmerie dans leurs locaux. Mais depuis un certain temps, c'est l'armée qui vient de plus en plus en renfort et ce, dans la parfaite illégalité.
- Le refus de financement par l'Etat, de la recherche universitaire ;
- Les mouvements incessants des étudiants notamment, dont la dernière est la grève de 48 heures des 28 et 29 avril 2004.

Les conséquences

Les conséquences de la crise sont difficiles à recenser de façon exhaustive. On peut cependant citer :

les mauvais rendements du système éducatif tout entier et singulièrement de l'enseignement supérieur. Ils s'énoncent en termes d'échec massif aux examens, de désertion des étudiants, etc. Les réformes introduites dans l'organisation du baccalauréat ont conduit à une chute drastique du taux de succès. De plus de 50% dans les années 1970, nous en sommes, de nos jours, autour de 30% après être descendu à moins de 20% à la fin des années 1980. A l'Université, le séminaire de 1998 constate que comme dans toutes les statistiques de ce genre, d'énormes disparités existent entre les filières, entre les sessions et entre les années. Ainsi, en Mathématiques, en Physique chimie, en biologie, en médecine, en pharmacie et en sciences économiques, les taux de succès à la première session sont souvent inférieurs à 10%. De la même manière, on réussit nettement moins dans les premières années que dans les années supérieures. Quand on sait que plus de 40% des effectifs sont en première année, on s'avise de la gravité de la situation » (Actes de 1998, *op. cit.* p.8).

Cet état de fait induit en effet un manque chronique d'enseignants de ces matières dans l'enseignement secondaire, mais il y a un autre aspect plus pernicieux. La désertion est si courante que les cycles supérieurs (2e et 3e cycles) sont pratiquement vides d'étudiants burkinabé. Cela conduira, à terme, à un déficit sérieux en cadres supérieurs dans le pays.

- Le désintérêt et le découragement de bon nombre d'enseignants qui sont amenés à abandonner les enseignements aux vacataires peu qualifiés ;

- le refus des jeunes diplômés d'embrasser le métier d'enseignant ;
- le développement inquiétant de l'affairisme et du clientélisme en milieu universitaire ;
- la très faible contribution des universités dans le développement du pays.

Comme on le constate, l'ampleur et la profondeur de la crise du système éducatif burkinabé dans son ensemble, et de l'enseignement supérieur est certaine. L'option de l'Etat semble être de limiter au maximum l'accès à l'enseignement supérieur et de sélectionner par l'argent et l'argument politique ceux qui doivent bénéficier de l'enseignement supérieur (lire A. SABA, in journal *Hakili*, n° 000, décembre 2001:19). Le terme utilisé de façon récurrente est la « maîtrise du flux ». Que faire alors ?

Perspectives pour l'enseignement supérieur au Burkina

Nous affirmons avec le Pr. Joseph Ki-Zerbo qu'au Burkina comme ailleurs dans les pays en développement, il faut « éduquer ou périr ». Nous constatons également que l'éducation coûte cher pour les populations du Burkina. Cela a fait dire au Pr. Fernand Sanou que

quand on sait que plus de la moitié des burkinabé vit avec tout au plus 82.672 F CFA par an et par adulte, on imagine facilement le dilemme des parents, qui pourrait se résumer en une parodie du cri de cœur de notre grand baobab intellectuel national, le Pr. J. Ki-Zerbo, *Eduquer et périr* (communication aux parents d'élèves du Cours Marie Curie Ouagadougou sur le thème « Relation parents enfants : quelles conditions pour une bonne éducation et pour un bon succès scolaire » en date du 10 octobre 2004). Il est donc établi que plus de la moitié des Burkinabé sont incapables de prendre en charge le coût de formation de leurs enfants. C'est aussi notre avis et c'est pourquoi nous avons, à plusieurs reprises, aussi bien à titre personnel que dans le cadre des structures universitaires et syndicales, proposé des voies et moyens pour atténuer les effets de cette crise. C'est ainsi que, dans l'article intitulé « Le système éducatif burkinabé ; quelle alternative ? », publié dans *Hakili* no.001 de mai 2002, nous posions la question suivante: Mais l'éducation pour tous, est-ce possible ? Est-ce réalisable ? En guise de réponse à la question, nous écrivions :

Non seulement cela est possible, mais ce n'est même pas exceptionnel. Tous les pays développés sont passés par-là et n'ont pas mendié pour y arriver. Il s'agit tout simplement d'un choix politique... (p. 28).

Plus loin, nous proposons ce que nous pensons être possible de faire en ces termes :

A notre avis, l'Etat pourrait, entre autres :

- mettre fin à la privatisation des entreprises, notamment celles à caractère stratégique car la plupart de ces entreprises privatisées sont économiquement viables et seule la volonté de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI) exprimée dans les PAS, justifie ces actes. En rachetant ces entreprises, les repreneurs, qui sont loin d'être des philanthropes, entendent les exploiter à leurs seuls profits. Ainsi, non seulement les compressions de personnels sont inévitables, mais tous les bénéfices engendrés par ces entreprises vendues sont rapatriés, privant ainsi l'Etat de moyens financiers substantiels qui auraient pu être réinvestis dans des secteurs importants comme la santé, l'agriculture, l'éducation...
- discuter et adopter avec tous les partenaires de l'éducation, des textes consensuels devant réglementer le fonctionnement des établissements publics et privés et veiller à leur application effective par tous ;
- améliorer la gestion des biens publics en utilisant la compétence et l'intégrité morale comme seuls critères de choix des personnels et traduire devant les juridictions compétentes tous les délinquants reconnus de détournement et/ou de mise en faillite illicite d'entreprises ;
- valoriser la fonction enseignante et recruter de façon conséquente les jeunes diplômés que l'on formera au métier d'enseignant ;
- mettre à contribution toutes les entreprises commerciales, industrielles et bancaires dans le soutien à l'effort d'éducation car, après tout, elles se servent des produits de l'école et doivent contribuer à leur formation ;
- arrêter les dépenses de prestige ainsi que l'organisation de certaines rencontres internationales dont l'efficacité pour le développement de notre pays reste encore à prouver.
- Trouver une voie légale pour convertir les postes budgétaires des enseignants admis à la retraite et/ou décédés en postes de recrutement de nouveaux enseignants au lieu de les perdre définitivement.

Toutefois, les tout premiers obstacles à lever sont la question de la volonté politique de l'Etat et l'arrêt de l'application du PAS dans le système éducatif. En l'absence de volonté politique des premiers responsables de l'Etat, les meilleures propositions resteront vaines. Il faut alors saisir toutes les opportunités pour attirer l'attention des autorités sur leurs responsabilités dans le devenir de nos Etats. Tous

les intellectuels, et plus particulièrement les universitaires du Burkina doivent faire front et dénoncer les PAS dans la politique économique et sociale de notre pays et notamment dans l'éducation et demander à l'Etat de consacrer une partie plus importante des ressources nationales à notre système éducatif.

Conclusion

L'enseignement supérieur au Burkina a connu et connaît toujours des difficultés dans sa croissance. Malgré tout, de 1965 à nos jours, on note une augmentation considérable du nombre d'étudiants et dans une moindre mesure de celui des personnels enseignants et ATOS. On note également une légère croissance des infrastructures.

L'inadéquation entre le nombre croissant de la demande et les moyens mis à la disposition de cet ordre d'enseignement pour remplir ses missions explique le marasme dans lequel il patauge. La construction des infrastructures ainsi que le financement de la recherche semblent être laissés aux soins des bailleurs de fonds extérieurs. Les derniers bâtiments ont été construits par la coopération belge, libyenne et française. Pour le financement de la recherche universitaire, seuls ceux des enseignants qui obtiennent un projet financé par des partenaires extérieurs, arrivent à faire amande honorable en la matière. Malheureusement, les intérêts du bailleur et ceux du pays ne sont pas toujours en bonne phase.

La formation des jeunes devant de plus en plus être financée par les intéressés eux-mêmes, il est tout à fait évident que seuls ceux dont les parents ont des moyens peuvent pousser loin leurs études. Les autres quittent très rapidement l'enseignement supérieur dès le premier cycle pour chercher un emploi.

C'est pourquoi les mouvements protestataires sont incessants au Burkina Faso, au secondaire comme au supérieur. Malgré ce spectacle désolant l'Etat continue à se désengager du système éducatif par l'application ferme des recommandations des institutions de Brettons Wood, les programmes d'ajustement structurel. Si les choses devaient perdurer dans cet état, la crise de l'enseignement supérieur a encore des beaux jours devant elle au Burkina.

Notes

1. Lire la page 2 des actes du séminaire de 1998 sur le thème « L'université de Ouagadougou au 21^e siècle : à la recherche de l'efficacité et de la performance ».
2. Source : Service administratif et financier de l'UFR-SEG.

2. La crise de l'enseignement supérieur au Mali

Issiaka Bagayogo

Liminaire

« Pour l'intérêt de la raison il faut dater »

En épitaphe à ces propos sur la crise de l'enseignement supérieur au Mali, j'invoque d'entrée de jeu le patronage d'un philosophe. En effet, contextualiser un fait social, c'est déjà circonscrire ses contours et la portée des jugements. Parler de l'enseignement supérieur d'un pays, c'est en même temps désigner l'élite qui en était porteuse à travers la maîtrise et la diffusion d'une culture fondée sur une pratique scripturale : la culture écrite au Mali et au delà, c'est-à-dire le Bilad es Soudan, remonte loin dans le temps. Le commerce et l'islam en furent les principaux vecteurs de diffusion. Les centres universitaires de l'époque médiévale, certains des temps modernes (XVIIe et XVIIIe siècles), étaient alors des lieux d'enseignement et de production d'un savoir écrit de haut vol. A cet effet, il n'est que de rappeler les impressionnantes collections de manuscrits en Arabe répertoriées de la Sénégalie au Nord nigérian sur une période d'au moins dix siècles. Ulémas, cheikhs, poètes et savants de ces époques lointaines ont légué dans le Bilad es Soudan leurs œuvres, non encore exploitées pour une large part d'ailleurs.

Au Mali, un travail remarquable de collections et même d'éditions de certains manuscrits a déjà été accompli par le centre Ahmed Baba de Tombouctou. Mais ce n'est qu'un début car la collecte est loin d'être terminée dans le delta et le Septentrion malien. Le centre et l'ouest sahélien du pays n'ont pas encore été exploités.

Cette vaste production de savoirs et de consignation de savoir-faire était le fait d'intellectuels très largement en phase avec leur propre contemporanéité. Ils étaient le sel de leurs terres natales, les éclaireurs de conscience, y compris et surtout celles de leurs princes et empereurs qui avaient plus peur de leur critique que des flèches décochées par leurs ennemis sur les champs de bataille. En témoignent les propos suivants rapportés par le Tarik El Fettach d'un Askia de Gao au retour d'une expédition militaire où il fut battu : la défaite m'est encore plus supportable que les railleries dont je serai l'objet de la part des Oulémas de Tombouctou lors de leurs discussions matinales sur les nouvelles du jour.

Après la défaite de Tondibi en 1591 face aux fusiliers de Djouder, l'élite intellectuelle de l'Empire et particulièrement celle de Tombouctou paya un lourd tribut durant la conquête marocaine : massacres, déportations, exode. Avec l'Askia Nouhoun, elle anima la résistance contre l'occupant dans le Dendi qui préserva son indépendance, mais fut coupé du triangle composé de Gao-

Tombouctou, -Djénne ou s'exerça le Pachalick jusqu'à son dépérissement qui intervint vers 1737.

A quatre siècles d'intervalle, les intellectuels de ce pays expérimentèrent sur le terrain ces mots célèbres de Paul Valéry : Un intellectuel n'est pas celui à qui les livres sont nécessaires, mais celui dont chaque parole l'engage. Les exemples de l'Empire Songhoï nous ont conduits à un double constat : le premier est l'existence et la maîtrise d'une culture écrite, le second l'important rôle de penseurs et d'acteurs sociaux que jouaient les intellectuels. L'Empire Songhoï s'est éteint, mais pas la flamme de l'esprit qui éclaire les chemins de la vie. Durant les XVIIe et XVIIIe siècles s'effectua lentement, mais avec une réelle volonté, une renaissance de l'élite intellectuelle qui avait été décapitée sous le Pachalick marocain. Les Kountas y apportèrent une contribution de qualité à côté de celle des Djulas Wangara, plus ancienne et plus diffuse. Avec la création de sa zaouya et une prodigieuse production intellectuelle, Le Cheick El Bekaye Kounta de Arouane fit revivre les ardeurs des doctes musulmans à travers la diffusion de la Belkaya Quadriya dans tous les pays sahéliens limitrophes du Mali.

Cet engagement des intellectuels de nos anciennes contrées va culminer au 19e siècle avec la création d'Etats théocratiques d'abord au Nigeria, ensuite au Macina, puis la jihad omarienne et enfin la résistance de Mohamed Lamine Dramé à la conquête coloniale française. A ce sujet, rappelons ici le seul exemple de la Dina créé par Sékou Amadou : la bibliothèque de la Dina ne comportait pas moins de quarante mille ouvrages. Selon Amadou Ampaté Bah, Hamdalaye, capitale de la Dina, abritait à la veille de la conquête omarienne, plus de trois mille médersas, dont six cent étaient réservées exclusivement aux filles. Cette longue tradition d'une maîtrise de l'écriture à travers l'alphabet arabe n'était pas du seul ressort des oulémas et savants arabophones. Les traditions dites orales, on le sait depuis les travaux récents de certains chercheurs de l'Institut des Sciences Humaines de Bamako, avaient pour support de mémorisation le même alphabet. Tous les traditionnistes du monde mandé fréquentaient d'abord les écoles coraniques durant des années avant de rejoindre celles ou étaient égrenées les généalogies et les hauts faits de leurs princes. L'usage de l'alphabet arabe a atteint des proportions insoupçonnées au sein des sociétés soudanaises au point d'avoir donné naissance à une forme adaptée aux langues locales appelée à-jami : Au Mali, les qasidas et autres poèmes chantés ou déclamés dans les différents milieux peuhls sont transcrits en à-jami.

Parallèlement à l'alphabet arabe et son dérivé l'ajami, ont coexisté dans le Mali pré-colonial d'autres supports de conservations et de transmissions des savoirs et savoir-faire. Entre autres, il s'agit du Tifinar, l'écriture des Kel Tamaschèques et les différents idéogrammes élaborés par les Dogons, les Bozos et les Bambaras. La dernière intervention en la matière est l'œuvre de Souleymane Kanté qui créa l'écriture N'KO en 1947, donc sous la colonisation. Son initiative s'inscrit dans le courant des révolutions scripturales qui ont eu lieu à la suite de la conquête coloniale de l'ordre de celle accomplie par le roi des Bamouns du Cameroun. Souleymane Kanté laissa une impressionnante œuvre composée de 80 volumes couvrant les domaines les plus divers.

Au total, ce rapide survol du passé du Mali interdit de dire ou de laisser entendre qu'avant la colonisation, au Bilad es Soudan, il n'y avait pas une authentique tradition intellectuelle fondée sur l'écriture. Aussi les tentatives actuelles de transcription des langues nationales avec l'alphabet latin ne constituent-elles pas une nouveauté au Sahel occidental. D'inspiration arabo-islamique, donc d'emprunt, ou cosmogonique, donc du cru, la pensée sous forme scripturaire ou idéographique en ces terres soudaniennes, s'est depuis longtemps trouvée des supports de conservation et de transmission. Docteurs en sciences islamiques, savants astrologues ou devins sacrificateurs des bois sacrés, les uns et les autres travaillaient à diffuser et à transmettre un savoir et un savoir-faire tout en assurant des prestations sociales. Aujourd'hui, ils poursuivent comme naguère, en tandem ou séparément, mais rarement de manière conflictuelle cette transmission de savoirs : lettrés musulmans ou païens, ils jouent, d'une manière toujours vivante, colorée et efficace au Bilad es Soudan, leur rôle d'intellectuels néo-traditionnels ou néo-organiques au sens gramscien de ces termes.

Ce court rappel montre à suffisance que les habitants actuels du pays des noirs possèdent des pré-requis en matière de tradition intellectuelle écrite, malgré les longues périodes de rupture, mais aussi de régressions très fortes imposées par la combinaison de facteurs endogènes et exogènes enregistrés au cours de cette période précoloniale. Sans toutefois en mesurer toutes les conséquences, nous traînons comme des boulets aux pieds les effets de ces ruptures mais surtout de ces régressions economico intellectuelles qui ont jalonné notre parcours et qu'aucune révolution technoscientifique n'est venue réduire encore moins effacer.

La crise de l'enseignement supérieur et de la recherche au Mali, tout comme dans le reste des pays de l'UEMOA majoritairement francophone, ne peut être appréhendée sans prendre en considération l'histoire douloureuse des contextes précolonial, colonial et post-colonial : ici, on n'est nullement en terrain vierge.

Les deux grandes étapes de l'évolution de l'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur malien a pris racine dans deux événements majeurs qui sont la réforme de l'Education de 1962 et l'ouverture de l'Université en 1996. Ces dates sont en même temps des bornes qui circonscrivent les deux grandes étapes de la mise en place de l'ensemble du système éducatif malien, ponctuées par une série de réadaptations successives. En outre, ces deux dates sont situées chacune dans un contexte sociopolitique précis et déterminé.

En 1960, le Mali ne comptait aucune structure d'enseignement supérieur. Au demeurant il n'en existait que deux pour toute l'Afrique sub-saharienne francophone : l'Université de Dakar et celle du Congo-Belge. Quant à Afrique anglophone, on y dénombrait quatre universités.

Au sortir de l'ère coloniale, le Mali avait un des taux de scolarisation les plus bas de l'ancienne AOF : il était de 7 %. A la suite d'une option socialiste fortement soutenue par un volontarisme nationaliste s'étendant à tous les secteurs de la vie sociale, économique et culturelle, les tenants de l'Etat malien de l'époque entreprirent une grande réforme de son système éducatif. La grande réforme était le pendant du premier plan quinquennal devant consacrer l'indépendance graduelle mais définitive à l'égard de l'ancienne puissance de tutelle : la France.

Ce plan quinquennal ambitieux était bâti autour d'un concept majeur : celui d'une économie planifiée dont l'État était le principal agent. Outre l'élargissement de la base de la pyramide scolaire, la réforme de 1962 avait le souci de doter le pays de techniciens moyens et de cadres supérieurs en nombre suffisant, afin d'atteindre en un laps de temps relativement court une forte autonomie en ressources humaines nationales capables de gérer les services publics et parapublics, mais aussi et surtout les usines et les entreprises dont les constructions étaient prévues par le premier plan quinquennal proposé aux Maliens en 1961.

L'édification de l'État/Nation exigeait d'avoir à portée de main des compétences nationales de tout profil et de toute catégorie. Le Mali décida donc de former les siennes sur place, en optant au niveau de l'enseignement supérieur pour le système des grandes écoles. Elles comptaient chacune un effectif réduit. On y dispensait un enseignement de qualité mais professionnalisé, à partir d'une coopération technique à la palette très largement ouverte aux pays socialistes, en particulier aux citoyens de l'ex- URSS. Entre 1963 et 1975, l'État malien créa l'ensemble des grandes écoles qui amorçaient leur envol vers l'enseignement supérieur. Le tableau 1 donne leur ventilation à partir de l'année de création et leurs effectifs respectifs¹.

Tableau I : Effectifs de l'enseignement supérieur de 1963 à 1975

Année de création	ENSUP	ENA	ENMP	ENI	IPR	EHEP	ENPT	Total	Evolution effectifs	Evolution %
1963	34							34		
1964	53	12						64	+30	+88%
1965	61	33						94	+30	+47%
1966	84	55						139	+75	+80%
1967	117	89						206	+67	+48%
1968	141	128						269	+63	+31%
1969	209	132						341	+72	+27%
1970	236	233		61	98		21	649	+308	+90%
1971	236	295	29	90	85		26	761	+112	+17%
1972	312	353	46	134	159		48	1052	+291	+38%
1973	436	455	64	257	218		26	1556	+504	+48%
1974	674	455	116	278	288		29	1848	+284	+48%
1975	1055	488	158	323	377	34	11	2446	+606	+33%

Hormis l'Institut Polytechniques Rural installé à Katibougou, une ancienne station agronomique de l'époque coloniale située à 65 Km de la capitale, toutes les grandes écoles étaient à Bamako. Ainsi, la première étape de la mise en place du système de l'enseignement supérieur malien s'est achevée en 1975 avec un ensemble de 7 établissements et un effectif total de 2446 étudiants. Cette première période aura duré 12 ans. Elle continua son cycle normal d'évolution et surtout de finalité dans sa conception et son fonctionnement, jusqu'à l'instauration d'un concours d'entrée à la Fonction publique imposé par les institutions de Breton Wood en 1983 à la suite de l'application des clauses du programme d'ajustement structurel signé par le Mali à partir de 1980. En 1983, année d'entrée en vigueur du concours pour accéder à la Fonction publique, la ventilation des effectifs par établissement était la suivante :

A propos des grandes écoles il s'agit de :

École normale supérieure (ENSUP)

École nationale d'administration (ENA)

Ecole nationale de médecine et de pharmacie (ENMP)

Institut polytechnique rural (IPR) (de Katibougou)

Ecole des hautes études pratiques (EHEP)

Ecole nationale des postes et télécommunications (ENPT)

Somme toute, cette première phase de mise en chantier de l'enseignement supérieur au Mali avait pour fondement trois principales directions qui sont :

- l'orientation systématique de tous les bacheliers à partir de critères préétablis par les services ad-hoc du ministère de l'Education nationale, en relation avec celui du Plan. C'est dire que la marge de l'Ecole nationale d'ingénieurs (ENI)
- manœuvre de l'étudiant quant à un libre choix était fortement réduite.
- Le bénéfice automatique acquis à chaque étudiant d'une prise en charge intégrale de ses études durant toute la scolarité sous forme de bourses. Mieux encore, dans les classes terminales de toutes ces grandes écoles où un stage pratique d'au moins 6 mois était obligatoire, les étudiants percevaient un présalaire dont le montant était égal au 3/4 de leur salaire de débutant à leur sortie.
- Le dernier principe, et non le moindre, était la garantie de l'emploi pour tous les diplômés de l'enseignement supérieur. Cette mesure était d'ailleurs la même pour tous les produits du système scolaire malien, affectés à leurs postes respectifs avant même d'avoir reçu leurs diplômes. L'Arrêté proclamant les résultats des examens signé par le ministre de l'Education valait une décision de recrutement dans la Fonction publique.

Tableau 2 : Effectifs des grandes écoles en 1983

Année référence	ENSUP	EENA	EENMP	EENI	IIPR	EEHEP	EENPT	Total	Evolution effective	Evolution %
1983	1880	1807	339	719	608	358	84	4479	+1316	+29

Enfin, un dernier mot sur l'édifice scolaire tel que légué par la réforme de 1962 et qui tient encore debout en 2004 malgré quelques modifications : cet édifice était bâti suivant le principe de vases communicants à partir d'escaliers permettant de passer de la partie inférieure au supérieur par l'entre mise d'un concours professionnel. Ainsi, un titulaire d'un Certificat d'aptitude professionnel (CAP) obtenu deux ans après le DEF, l'équivalent de l'ancien Brevet élémentaire du premier cycle (BEPC), peut accéder au métier de médecin, d'ingénieur, d'administrateur, etc., et plus tard à une spécialisation post universitaire. Le passage d'un palier inférieur au supérieur, outre la réussite aux épreuves du concours, exigeait l'exercice minimum de trois ans de service dans la catégorie.

Vu d'en haut, le système scolaire malien ressemblait à celui des poupées russes emboîtées les unes dans les autres en fonction de leurs tailles dans le cas d'espèce, selon le profil de l'établissement. Cet emboîtement, dans le langage consacré des revendications syndicales estudiantines, reçut le nom de « passerelle ». La logique du système des emboîtements vit son couronnement avec la création en 1970 du Centre pédagogique supérieur (CPS), avec l'appui de l'UNESCO et d'autres partenaires étrangers, une structure de formation post-universitaire destinée à accueillir les professeurs d'enseignement du secondaire formés pour l'essentiel à l'Ecole normale supérieure (ENSUP). Les auditeurs du CPS étaient recrutés sur la base d'un concours après avoir passé bien sûr un minimum de trois ans dans le métier d'enseignant. Après le Diplôme d'études approfondies (DEA), ils soutenaient un Doctorat de spécialité sanctionnant des recherches de plusieurs années (3 à 4 ans). Les titulaires du Doctorat du CPS étaient immédiatement intégrés au corps des professeurs d'Enseignement supérieur comme leurs autres collègues rentrés de l'étranger qui avec un PHD, un Doctorat de 3e cycle, un Doctorat d'Université, etc. Le CPS était à sa création intégré à l'ENSUP. En 1981, il changea de statut et de nom et fut transformé en Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (ISFRA). L'ISFRA avait pour mission de continuer celle du CPS, c'est-à-dire assurer une formation post-universitaire, mais aussi d'établir et d'exécuter des programmes de recherche en partenariat avec des universités et des organismes étrangers.

D'une manière similaire, l'État malien créa à la même période l'Institut de planification et de gestion prévisionnelle (IPGP) pour accueillir les économistes diplômés de l'ENA ou d'ailleurs. L'objectif étant le même : former sur place des titulaires de Doctorat immédiatement intégrés dans le système scolaire malien. Toujours dans la même logique, fut créé à Katibougou l'Institut Supérieur de Pédagogie Rurale et de Recherche Appliquée : ISPRA. Cet Institut recevait les ingénieurs agronomes forestiers ou vétérinaires en vue aussi d'une formation post universitaire. L'IPGP n'a

pas survécu après la formation de quelques promotions. L'ISPRA connut le même sort. Seul l'ISFRA continue d'exister. En l'absence d'une structure universitaire, le Mali réussit ainsi la prouesse de créer assez tôt trois écoles doctorales, dont les formations étaient certes à la carte.

La seconde étape du processus de construction du système de l'enseignement supérieur dans notre pays fut la création en 1996 de l'Université du Mali. La croissance des effectifs scolaires, et particulièrement celle des bacheliers depuis plus de trente ans, imposait l'ouverture de l'Université en tant que structure complémentaire des grandes écoles, dont les capacités d'accueil étaient largement dépassées dès le début des années 1980. Il est utile de rappeler que la réforme de 1962 prévoyait la création de l'université comme phase finale du système d'enseignement supérieur bien plus tôt que ce ne fut le cas. Le premier texte législatif relatif à la création de l'Université date de 1986.

La loi N°86-12/AN-RM du 9 janvier 1986 assignait à la nouvelle structure trois missions :

- a) la formation et le perfectionnement des cadres supérieurs et techniciens supérieurs ;
- b) la recherche et la promotion de la recherche scientifique ;
- c) la diffusion de la culture et des connaissances.

Le décret afférant à la loi portant création de l'université du Mali, prévoyait celle de 3 Facultés et 5 instituts dispersés à travers le pays. Était à l'œuvre l'idée d'une décentralisation de l'Université avec en prime l'obligation pour chaque faculté et institut de dispenser une formation en relation avec les potentialités en ressources naturelles de son site d'implantation. En outre, à l'issue de la formation, les récipiendaires devaient avoir des possibilités immédiates d'insertion locale dans les activités rémunératrices. En fait, il s'agissait d'une belle articulation théorique entre l'éclatement spatial de l'université et sa professionnalisation.

De 1986 à 1996, dix ans se sont écoulés sans que le décret d'application de la loi n'ait reçu le moindre début d'exécution. Cependant, cette décennie fut féconde en rencontres sectorielles ou nationales sur l'ensemble du système éducatif malien. Les États généraux, les fora, les ateliers et les débats nationaux se sont succédés à un rythme quasi triennal. Au niveau de l'enseignement supérieur, le résultat le plus tangible fut la création de la mission universitaire en 1993 par le décret 93-002/PRM signé par le premier Président de la 3ème République du Mali. À partir du rapport final produit par la mission universitaire, l'enseignement supérieur du Mali fut réorganisé sur la base d'un système dual : l'Université et les Grandes Ecoles. L'université du Mali, devenue l'Université de Bamako en 2002, compte quatre facultés et deux instituts :

- (1) la Faculté de sciences et techniques (FAST) ;
- (2) la Faculté des Lettres arts et sciences humaines (FLASH) ;
- (3) la Faculté de médecine de pharmacie et d'odontostomatologie (FMPOS) ;
- (4) la Faculté de sciences économiques et juridiques

Les deux instituts qui complètent la gamme sont :

- (1) l'Institut supérieur de formation et de recherche appliquée (ISFRA) ;
- (2) l'Institut universitaire de gestion (IUG).

Par rapport à l'ancienne structuration, on note deux transformations notables : la première est l'érection de l'ancienne Ecole nationale de médecine et de pharmacie en Faculté, la seconde la disparition de l'EHEP au profit de l'IUG, qui aujourd'hui revendique le droit de former à la fois des gestionnaires de niveau BTS et de niveau Maîtrise.

Quant aux grandes écoles, elles sont actuellement aux nombres de trois, ce sont :

- * L'Ecole normale supérieure (ENSUP);
- * L'Ecole nationale d'ingénieurs (ENI);
- * L'Institut polytechnique rural / Institut de formation et de recherche appliquée (IPR/IFRA) de Katibougou.

L'ENA a pour l'instant disparu. Sa nouvelle formule annoncée n'a toujours pas vu le jour. L'Ecole nationale des postes et télécommunication ne relève plus de la tutelle du ministère de l'Education nationale. De plus, depuis plusieurs années déjà, les bacheliers n'y sont plus orientés.

Les quatre facultés et les deux instituts sont placés sous la tutelle du Rectorat de l'Université, tandis que les trois grandes écoles restantes dépendent de la direction de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Autre innovation : l'accès aux grandes écoles est désormais soumis à un concours d'entrée ouvert aux titulaires du DEUG ou diplôme équivalent, obtenu à l'Université de Bamako ou à l'étranger. La licence est requise pour passer le concours d'entrée à l'ENSUP.

Toutefois, cette présentation de ce tableau de l'enseignement supérieur au Mali serait incomplète sans la mention de deux autres réalités. La première a trait à trois instituts de recherche, qui fonctionnent depuis plus de trente ans sans être rattachés à l'Université. Il s'agit de l'Institut des sciences humaines du Mali et du Centre Ahmed Baba de Tombouctou. Jusqu'à une date récente, ces deux structures de collecte et de recherche sur les traditions écrites et orales du Mali étaient amarrées aux arts et à la culture, gérées par le ministère du même nom. L'institut ophtalmologique tropical d'Afrique (IOTA), qui date de

l'époque coloniale, est la troisième structure de recherche.

La seconde réalité est la création à un rythme soutenu depuis près de dix ans d'établissements d'enseignement privés à tous les niveaux du système éducatif malien. Le recensement de 2004 fait état de 52 établissements d'enseignement supérieur privés ayant reçu leur décision de création ainsi que leur arrêté d'ouverture des classes. Le problème central de ces établissements est l'homologation des diplômes qu'ils délivrent et la possibilité pour leurs candidats de se présenter aux concours et examens d'Etat au cas où les filières de formation concordent avec celles du secteur public.

Au demeurant, nous sommes en présence au Mali d'un système d'enseignement supérieur et de recherche qui a évolué trente ans durant sans université. Aujourd'hui, ce système fonctionne avec deux composantes qui doivent être complémentaires tout en étant autonomes : les Grandes écoles et l'Université. Quoique de création récente, avec moins d'une décennie d'existence, l'Université de Bamako est née dans la crise. Elle vit sa jeune existence au sein d'une crise dont certaines des causes sont structurelles et d'autres conjoncturelles. De manière classique, nous allons examiner ces raisons à partir de trois paradigmes : les causes, leurs manifestations et leurs conséquences.

Les causes de la crise

Le mot et la chose

Le terme crise relève d'une catégorie conceptuelle dont le champ sémantique est parfois assez large. A tout prendre, un système est dit en crise lorsqu'il connaît de manière récurrente un dysfonctionnement tel que s'en trouve compromise de manière grave sa viabilité et au bout de compte sa propre finalité. Les éléments de rupture du fonctionnement d'un système relèvent d'une combinaison de facteurs à la fois diachroniques et synchroniques. La crise de l'enseignement supérieur au Mali, ou plutôt devrait-on dire dans toute l'Afrique sub-saharienne, peut s'analyser selon cette perspective, à savoir : le repérage des éléments clefs constitutifs de la rupture dans le fonctionnement, puis de leurs effets sur la finalité même du niveau supérieur du système éducatif. Il est évident que ces éléments interagissent les uns avec les autres à partir d'une logique factuelle dont le fil conducteur au Mali, nous paraît être composé des nœuds suivants.

L'ère de l'Etat-Patron au Mali : 1960-1983

Dans toute l'Afrique subsaharienne post-coloniale, à des degrés et rythmes certes variables, l'africanisation de l'administration fut pratiquée. La transformation des anciens territoires coloniaux en Etats-Nations était partout à l'œuvre, quelles que soient d'ailleurs les

options politico-économiques des équipes dirigeantes de tel ou tel pays africain relativement à la bipolarisation du monde (Ouest et l'Est à l'époque). La fameuse troisième voie dont auraient pu se prévaloir les pays du tiers-monde, et particulièrement ceux de l'Afrique, releva d'une utopie alimentée par une rhétorique peu militante, que la Real-Politik prescrite par les exigences de la Guerre froide étouffèrent proprement. Autre signe, autre marque : en cette période de grande ferveur nationaliste et d'omniprésence de l'Etat, la vie politique était organisée autour d'un seul pôle ; celui du parti unique. Constitutionnels ou de fait, ces partis uniques s'étaient installés au pouvoir à la faveur des luttes anti-coloniales. A des nuances et particularismes locaux près, tous les Etats indépendants d'Afrique relevaient de ce registre avec un accent particulier pour ceux de l'Afrique francophone, héritiers de la tradition jacobine.

Revenons au cas concret du Mali. Sur la base de l'option socialiste opérée dès la proclamation de l'indépendance, l'Etat était en droit et dans la pratique le principal entrepreneur. Le parc industriel malien quasi inexistant en 1960 doit à l'Etat l'essentiel de sa configuration jusqu'au milieu des années 80. Ainsi donc, durant près de 25 ans (1960-1985), seul l'Etat avait la capacité financière, voire même juridique, de créer des usines et autres entreprises publiques et parapubliques à caractère commercial ou industriel. Ce n'est pas le lieu pour procéder à un listing complet des réalisations de l'Etat durant cette phase de reprise d'initiative en particulier entre 1960 et 1968. Pour mémoire, on retiendra seulement que toutes ces réalisations s'inscrivaient dans la logique d'une modernisation planifiée de l'économie, de l'administration et de la culture. Tout ou presque relevait des prérogatives et initiatives de l'Etat dont l'effectif des appareils de contrôle et de gestion liés à son rôle régalien accusait une croissance continue en ces temps. Hormis une poignée d'universitaires formés surtout en France, le pays manquait de ressources humaines performantes pour faire tourner les usines, les entreprises agricoles, gérer les administrations, éduquer et soigner les enfants et leurs parents. La seule réponse à cet impératif était la formation sur place des cadres moyens et supérieurs. A une économie planifiée devait correspondre une formation planifiée où il ne devait plus y avoir de place pour des déchets. C'est là précisément que résidait l'esprit de la réforme de l'éducation de 1962.

Par conséquent, 23 ans durant, l'Etat malien recruta systématiquement tous les produits des établissements secondaires et supérieurs professionnels. A la faveur de la réforme de 1962 suivant la même logique, tous les diplômés formés à l'étranger, que ce soit à l'Est ou à l'Ouest, étaient indifféremment engagés au service de l'Etat. Les diplômes de référence pour ce faire étaient

ceux délivrés par les établissements d'enseignement secondaire et supérieur maliens. Sous cette rubrique, il est juste de rappeler que la France, en tant qu'ancienne puissance de tutelle, favorisa dans ses anciennes colonies nouvellement indépendantes cette politique de formation locale des cadres moyens et supérieurs dont elles avaient besoin. Elle le fit sur la base de l'envoi de coopérants et de l'appui à la création d'un enseignement supérieur et moyen à partir des universités nationales, des centres d'enseignement supérieur ou même des grandes écoles. En dehors de quelques cas isolés, tous les diplômés du secondaire et du supérieur ont étudié aux frais de l'Etat, qui assurait leur formation et leur octroyait un emploi après celle-ci. De 1960 à 1983, l'Etat malien réussit grâce à sa réforme du système éducatif à se passer de coopérants pour l'essentiel dans les domaines suivants : l'éducation dans ses étages inférieurs du primaire, du moyen et du secondaire (lycées et enseignement normal secondaire), l'administration : des gouverneurs de régions aux commandants de cercle (préfets) et chefs d'arrondissement (sous préfets), sans compter les cadres et techniciens des services économiques et financiers, quasiment tous produits de l'ENA. L'agriculture et les entreprises d'Etat fermaient la marche : tous les cadres et techniciens de ces deux secteurs agricoles et industriels étaient Maliens. Si les cadres formés en Occident rentraient au pays au compte goutte, il n'en était pas de même pour ceux formés dans les pays de l'Est en particulier l'EX-URSS. Nous n'avons pas à notre disposition de statistiques sur les effectifs de la Fonction publique malienne relatives à leur ventilation selon l'établissement, le pays de formation et le diplôme obtenu². Mais sans risque de se tromper, on peut affirmer que ce sont les cadres et techniciens formés sur place qui dominent. Viennent en seconde position ceux formés en ex-URSS dont le nombre atteindrait les 10000 au milieu des années 1980 selon une source digne de foi.

Durant cette ère de l'Etat-Patron, c'est-à-dire de l'Etat entrepreneur, le chômage était un phénomène inconnu des Maliens titulaires d'un CAP ou d'un doctorat, ou du Certificat d'études primaires et élémentaires (CEPE) en vigueur jusqu'en 1962. Il est non moins vrai que ces diplômés ne représentaient qu'une infime partie des actifs maliens. Le coup d'Etat intervenu en 1968 donna un coup d'arrêt à l'orientation idéologique socialo-marxiste du pays. En revanche, la prééminence de l'Etat tant au niveau économique, financier que culturel resta la même. Le secteur privé durant cette période est resté rivié à l'économie marchande simple. Cette ère de l'Etat-Patron, de l'Etat entrepreneur, pourvoyeur essentiel de l'emploi salarié des secteurs modernes de l'économie, correspond à celle de la période du développement initial de l'enseignement supérieur au Mali. En réalité, il en fut de même pour toute l'Afrique subsaharienne.

La fin de l'intégration systématique de la jeunesse lettrée à l'élite dirigeante de l'Etat

L'école était la voie royale pour assurer la promotion sociale des fils de paysans, d'artisans, d'éleveurs, etc. L'Ecole africaine des deux premières décennies post-coloniales aura été ce creuset où auront été formés, puis ensuite recrutés tous les futurs tenants de l'Etat à l'instar de ceux de la génération des pères fondateurs des indépendances des Etats d'Afrique. Formés pour la grande majorité d'entre eux à William Ponty en ce qui concerne les francophones. L'école en Afrique francophone, bâtie sur les principes métropolitains édités depuis la loi Jules Ferry, devint la matrice organisatrice de la mobilité sociale et de l'élargissement des élites dirigeantes d'Afrique. Cet élargissement se confondait avec les affectations aux postes des hautes fonctions de l'Etat, rythmées par les vagues successives des promotions sortantes des différentes filières de formation des Universités et des Grandes Ecoles. Ce bel ordonnancement au Mali ne durera que 23 années. En effet, dès 1980, l'économie malienne manifesta des signes évidents d'essoufflement. Le taux de croissance qui était de l'ordre de 3 à 4% avec des pointes à 6% et plus aux années fastes est tombé au niveau de zéro. Il s'en est suivi pour l'Etat malien une cessation de paiement. Le remède en pareil cas est bien connu : le recours aux Institutions de Bretton Woods pour la mise en route d'un Programme d'ajustement structurel (PAS). Ce qui fut fait en 1983. A partir de cette date a été décrétée la fin de l'Etat-Providence. On en connaît les mesures classiques : désengagement de l'Etat des secteurs économiques au profit des opérateurs privés nationaux ou étrangers, restructuration des entreprises publiques et parapubliques, dégraissage de la fonction publique. En sens inverse, on a le surendettement de l'Etat au titre d'aides et d'assistance financière à des fins d'assainissement de l'environnement juridico-fiscal pour les investissements présumés de capitaux venant de l'extérieur.

Désormais, l'Etat ne recruterait plus que sur concours et selon ses besoins. Les recrutements qui étaient annuels au début quoique très limités, au fil des ans, ont cessé de l'être. Ils sont devenus ponctuels. L'Etat a le devoir de former et encore dans les limites de ses moyens, mais pas de recruter. Il a déjà du mal à payer les salariés qui n'ont pas été compressés ou déflatés. Entre 1983 et 1991, les salariés de la Fonction publique, toutes catégories confondues, ont connu des mois de 90 à 120 jours.

Progressivement, les Maliens ont vu leur Etat perdre totalement pied. Il ne crée plus d'usines, d'entreprises agricoles ou commerciales. Mais au contraire, il les ferme ou, dans le meilleur des cas, il les cède à des tiers. Il a cessé de recruter, faute de secteurs économiques nouveaux à créer ou à gérer. Mais au

contraire, il licencie et pire, il n'arrive même plus à assurer régulièrement le salaire de ceux qui ont le courage de le servir. Que reste-t-il à l'Etat de sa superbe volonté de donner le ton et le sens de la modernisation de l'économie et de la société malienne des premières années post-coloniales ? Que lui reste-t-il de ses fonctions régaliennes garantes de la souveraineté nationale ? Peu de choses à vrai dire. Sauf une d'importance capitale pour sa propre survie : la capacité à réduire en silence toute forme d'opposition, à réprimer même dans le sang au nom de la raison d'Etat toute volonté d'enfreindre à son diktat. La décennie 1980–1990 aura vu en Afrique la déliquescence progressive des Etats nationaux à la suite d'une grave crise de légitimité et d'autorité et du rôle d'impulseur des dynamiques de la transformation sociale qui était le sien lors de cette phase initiale d'un développement autonome. Les secteurs sociaux comme la santé et l'école dont il a toujours été le maître d'œuvre depuis l'ère coloniale accusent, les premiers, les effets de cette crise de l'Etat. Ainsi l'école malienne venait durant la décennie 1980–90 brutalement de prendre un nouveau virage, un nouveau sens aux quels n'étaient nullement préparés jusque là élèves, étudiants et parents.

Naguère, la réussite à l'école d'un enfant signifiait pour un paysan, un éleveur ou un petit commerçant, une assurance vieillesse. Pour celui qui avait pu obtenir un diplôme après plusieurs sauts d'obstacles, restait ouvert le champ du possible. Les PAS et les PASR ont mis fin à l'expansion continue pendant plus de vingt ans de l'élite dirigeante du pays au travers de l'institution d'un concours d'entrée à la Fonction publique sans que pour autant les produits du système éducatif, et particulièrement les cadres, aient été formés en conséquence. Pour intégrer l'élite dirigeante du pays, les cadres maliens formés sur place ou à l'étranger devront subir un concours aux résultats plus qu'incertains³ ou emprunter le chemin de l'auto emploi auquel ils n'étaient pas du tout préparés. C'est là que résidait la désarticulation majeure entre l'Etat malien et sa jeunesse lettrée. Ce qui ne sera pas sans effet sur l'évolution politico-culturelle future du pays à la fin de la dite décennie. L'image épinale— non sans raison— que l'école, et particulièrement l'enseignement supérieur, donnait à l'ensemble de la société malienne était celle du principal lieu de formation de l'élite nationale. A travers une série de procédures et de codes internes au milieu, les diplômés étaient ensuite cooptés, parmi cette élite formée de cadres supérieurs et moyens, les futurs tenants de l'Etat et du parti unique. Mais la crise de l'Etat en changea les règles en mettant fin au recrutement automatique des produits du système scolaire.

Du coup, l'école au fil des ans est devenue peu à peu une fabrique de chômeurs diplômés dans un pays où tout ou presque reste à faire ; où seulement un maximum de 10% de la population peut lire avec profit

un journal. Une telle régression de la fonction sociale de l'école affecta les esprits jusque dans les chaumières des campagnes maliennes. L'assertion suivante d'un paysan Bambara du Kéléyadougou en porte témoignage : « Kalan nafa dogoyara jamana kono bi » (Aujourd'hui, au Mali les études génèrent peu de profit).

Alors, non seulement le phénomène était totalement inconnu dans le pays jusqu'en 1983, pire il apparaît de plus en plus incongru aux yeux d'une forte majorité de Maliens ayant du mal à le comprendre encore moins à l'accepter. Leur raisonnement en la matière est tout simpliste : il n'est pas normal disent-ils qu'un grand lettré (eux étant analphabètes) au lieu d'être un modèle de réussite pour lui même et une source de fierté pour ses parents, soit contraint aux activités de survie, si ce n'est proprement sa transmutation en charge pour sa famille. Comble du paradoxe, c'est quasiment l'indexation de l'école comme source de malheur pour les maliens pauvres.

Mais il y eut plus grave encore : la crise de l'Etat malien ravagea de manière profonde la culture du mérite, de l'excellence, de la qualité, qui ensemble fondent l'intellectualité dans un pays. Près de 25 ans durant ont été ravalés au rang d'inutilité, la créativité intellectuelle, le savoir fécondant, le savoir faire générateur de richesses. Mais en lieu et place, furent encouragés, presque exaltés, les capacités de rapaces, prompts à s'abattre sur les proies faciles que sont les biens publics. La médiocrité, l'esprit de lucre, l'habileté à caresser dans le sens du poil les puissants du jour en se transformant en griots en la circonstance, la mise à profit de tous les deniers de traviole pour une quelconque promotion sociale, etc., tels sont évoqués quelques-uns des faits d'arme donnés comme exemples aux Maliens et surtout à la jeunesse en

apprentissage. Ils s'est trouvé de bonnes âmes pour tenir des propos du genre : les intellectuels avec leur esprit à tout critiquer ont sûrement leur place dans les sociétés occidentales, mais en Afrique et particulièrement au Mali, ils nous empêchent d'avancer. Le doute s'est ainsi installé dans l'esprit de beaucoup de nos compatriotes : ils croient peu au plus du tout aux vertus du travail bien fait, au mérite personnel, encore moins à la nécessité de sacrifice au profit de la communauté. Il est non moins vrai qu'ils sont les plus nombreux parmi les lettrés, à n'avoir qu'une faible ouverture sur l'héritage culturel écrit du Mali et des pays voisins. Il s'en est suivi durant cette période, non seulement l'immigration des bras valides vers la France, mais aussi celle des intellectuels. Certains parmi eux ont fait le bonheur de plusieurs laboratoires, universités et instituts de recherche euro-américains toutes disciplines confondues. En ce moment, à travers le projet TOKTEN, ils sont nombreux à manifester leur volonté de participer à l'émergence d'une cité intellectuelle et scientifique au Mali.

La croissance de la population estudiantine malienne

Malgré les récriminations, les plaintes et les complaints, la population estudiantine s'est considérablement accrue surtout à partir de 1996. En effet, de 1986 à 1995, l'effectif de l'ensemble des étudiants inscrits dans les grandes écoles n'atteignait pas les 10 000. C'est ce qui ressort du tableau suivant établi par la direction nationale de l'enseignement supérieur en 1995.

Quatre ans après l'ouverture de l'Université, les étudiants sont au nombre de 19751 (tableau 4).

Tableau 3 : Evolution des effectifs des grandes écoles du Mali de 1986 à 1995

Années	ENMP	ENSUP	ENA	ENI	IPR	EHEP	ENPT	Totaux/ Année	Evolution (effectifs)
1986	527	1822	2658	784	850	756	210	4949	
1987	570	1506	1276	593	926	680	133	4408	-541
1988	602	1053	956	562	720	491	132	4516	+108
1989	645	823	1158	560	763	452	298	4709	+193
1990	774	727	1283	572	723	537	262	4886	+177
1991	771	713	1243	636	722	498	246	4899	-57
1992	859	1028	1827	1024	734	613	305	6390	+1561
1993	1061	1241	2178	1199	989	707	180	7555	+1165
1994	1300	1735	2383	1365	956	615	110	8464	+909
1995	1269	1594	2516	1247	2397	589	137	9749	+1285

Tableau 4 : Evolution de la population estudiantine de l'université de Bamako de 1996 à 2000

Année	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000
Structures				
FMPOS	1719	2386	2927	3366
FLASH	994	2064	3918	5530
FAST	636	1354	1900	2004
FSJE	3147	4307	6595	264
ENSUP	1554	1161	728	664
ENI	981	900	736	80
ESFRA	41	54	66	796
IUG	891	869	912	440
EPR/IFRA	811	719	900	
Total	10774	13814	18682	19751

Source : Rectorat de l'Université de Bamako.

En quatre ans l'effectif total des étudiants a presque doublé. A la rentrée 2003-2004, la ventilation de cet effectif est donnée dans le tableau 5. En sept ans seulement, le nombre d'étudiants a triplé. On peut raisonnablement tabler à ce rythme sur un effectif d'à peu près 50 000 étudiants vers l'an 2010.

Au terme de ce repérage des causes majeures de la crise de l'enseignement supérieur, il apparaît que la fin de l'ère de l'Etat-Patron et sa conséquence immédiate, la constitution d'une armée de chômeurs diplômés, sont d'ordre structurel. Par ailleurs, est de l'ordre naturel la croissance de la population estudiantine. Cette croissance n'est même pas en corrélation avec l'augmentation générale de la population malienne qui est passé de 3,5 millions en 1960 à plus de 10 millions en 2004. En revanche, les insuffisances notoires d'infrastructures et du personnel enseignant et administratif sont conjoncturelles.

Tableau 5 : Situation des inscriptions au titre de l'année 2003-2004 dans les structures de l'enseignement supérieur au 9-2-2004

Année académique	Effectif	Augmentation	Taux d'accroissement (%)
1996-1997	10774	Ouverture univers.	100
1997-1998	13814	3040	28,21
1998-1999	18682	4868	35,23
1999-2000	19751	1032	5,52

Les manifestations de la crise

L'éducation a l'avantage d'être un sous-système social servant de miroir qui renvoie à une société sa propre image. Ainsi, la crise grave et durable qui l'affecte se manifeste non seulement sous plusieurs formes, mais aussi et surtout met en branle l'ensemble de l'édifice social, avec en tête l'Etat et ses démembrements. A preuve, quel est l'Etat africain qui n'a pas fermé au moins une fois toute une année son université, ses lycées et écoles supérieures en prétextant des mesures conservatoires ?

Les relations conflictuelles entre l'Etat et les universitaires

Les conflits entre l'Etat et le monde universitaire sont au cœur des manifestations de la crise. Et pour cause : l'Etat africain est et demeure le principal soutien financier et prestataire de services sociaux du système universitaire public. A ce titre, il entend en contrôler de très près la vie. De 1960 à 2004, l'Etat malien ne s'est jamais départi de ce réflexe dirigiste. Considérant l'enseignement supérieur comme un secteur très sensible, il n'a jamais su adapter ses ambitions d'encadrement, pour ne pas dire embrigadement, avec sa propre perte de puissance due en grande partie aux médiocres performances de l'économie nationale et à la gestion peu glorieuse qui en a été faite. Pire, au fur et à mesure que s'amenuisaient les procédures d'intégration puis de cooptation de la jeunesse lettrée du pays à l'élite dirigeante de l'Etat, se renforçaient en sens inverse les méthodes plus musclées de contrôle du monde universitaire jugé rebelle.

La côte d'amour entre les milieux scolaires et universitaires et l'Etat sous la IIe République (1968-1991) n'a jamais été très élevée. Après une courte pause due à l'éclatement en 1978 du directoire militaire qui dirigeait le pays, la répression a repris. La décennie 1980-1990 a été particulièrement dure pour le monde scolaire et universitaire. Le point de départ de la sanglante répression fut l'assassinat du jeune leader estudiantin Abdoul Karim Camara dit Cabral, en mars 1980, suivie de la fermeture des lycées et écoles supérieures pour une année. Dans la même lancée, les professeurs du secondaire et du supérieur passèrent à la tonsure. Commença pour tous les leaders d'étudiants et d'enseignants, une longue procession sur les chemins de l'exil. L'écroulement systématique du milieu fut la règle de la part des appareils d'Etat de la répression. La violence ou la menace de la violence caractérisèrent durant la décennie susmentionnée les relations entre l'Etat et le monde universitaire. Elles culminent entre février et mars 1991 avec les massacres de centaines de jeunes, lettrés ou non. La suite est connue.

L'inadaptation de l'enseignement

L'autre forme de la manifestation de la crise est la très grande distorsion entre le cursus universitaire et l'environnement socio-économique national, régional et mondial. Après la signature des différents programmes d'ajustement structurel, l'économie malienne depuis près de 25 ans, vit sous les règles du libéralisme sans d'ailleurs remplir les conditions, ni même avoir les moyens pour ce faire. Au moins une évidence : c'est la désétatisation de l'économie nationale ainsi que la libéralisation du système éducatif. Malgré le décalage entre les années 60 et les années 1980, et la création de l'Université de Bamako

en 1996, l'esprit de la réforme de 1962 hante encore les esprits des formateurs, des apprenants ainsi que ceux des décideurs. L'université continue depuis son ouverture à former comme par le passé et presque dans les mêmes filières avec naturellement moins de réussite que le système des grandes écoles professionnalisées d'antan. L'université malienne, prise comme dans une sorte d'auto enfermement, sait pourtant qu'à la fin de leurs études un emploi salarié n'attend pas ses diplômés. L'Etat malien aussi sait que depuis 25 ans, il a été dessaisi à travers les plans d'ajustement structurels de son rôle d'agent économique. Ce rôle est désormais dévolu au secteur privé national et au secteur privé international, qui tardent l'un à s'affirmer et l'autre à venir investir en masse. D'autre part, les échanges commerciaux sont de plus en plus le fait d'acteurs sous-régionaux et internationaux suivant les règles fixées par les puissances du Nord. Le cycle de formation des Etats-Nations de type post-colonial tire à sa fin. La sous région à travers l'UEMOA devint chaque jour une réalité plus tangible. Aujourd'hui, c'est un nouveau cycle qui est entamé dans la vie des Etats africains. Il urge de passer maintenant de l'Etat national post colonial à l'Etat fédéral ou confédéral, peut-être de manière concentrique en prenant par exemple pour assise territoriale les cinq régions entre lesquelles est réparti notre continent. Ce n'est là qu'un schéma parmi d'autres. Que le chat soit noir ou blanc pourvu qu'il attrape la souris, nous enseigne un dicton chinois.

Mondialisés, nous l'étions depuis le XVI^e siècle, mais en 2004 nous le sommes plus sous une autre couleur, et à un autre rythme dont il faudra bien un jour suivre à hauteur de souhait et la cadence et la teinte. Au total, l'Université de Bamako ne peut évoluer en ignorant totalement cet environnement sous-régional et mondial. L'Etat non plus ne peut faire oublier qu'il dépend pour le moment de l'aide extérieure afin d'assurer une large part de ses fonctions. Enfin, il n'est pas pensable pour l'Université malienne de continuer à former mentalement de futurs salariés tout en leur demandant à leur sortie de s'auto muer en entrepreneurs. C'est cette énorme distorsion entre les formes, les contenus et les filières de formation, avec déjà le marché national du travail et le reste de l'environnement sous-régional puis mondial, que vit l'Université de Bamako. A ce titre, elle est tout aussi ancienne que ces aînées vieilles de trente ans et plus, car elle est confrontée comme elles aux mêmes problèmes, à une crise de même nature. La distorsion entre le cursus universitaire et son contexte social puis les conflits entre l'Etat et les producteurs diffuseurs de savoirs figurent parmi les manifestations les plus visibles de la crise.

Les conséquences de la crise

Une crise aussi profonde ne peut manquer d'avoir des conséquences aux amplitudes variables et de différentes natures. Nous en avons repéré trois.

La politisation du monde universitaire

La première conséquence est l'investissement massif de la scène politique malienne par le monde scolaire et universitaire. Nul tenant de l'Etat, civil ou militaire des trois dernières décennies écoulées, n'ignore la longue et forte tradition de militantisme dans les milieux scolaires et universitaires francophones de l'Afrique subsaharienne. Cette longue tradition a pour principales références unitaires de luttes les expériences de la FEANF de France de l'UGE de Dakar, ou encore celles des étudiants affiliés au RDA ou au PAI, et enfin les traditions nationales de luttes estudiantines qui accompagnèrent sur les campus universitaires la difficile construction des Etats/Nations post coloniaux.

Au Mali les conflits violents et continuels qui opposèrent l'Etat et les milieux scolaires et intellectuels sous la II^e République ont abouti en premier lieu à la décapitation de l'organisation au sein de laquelle étaient regroupés scolaires et étudiants. Dans le même temps, une terrible restriction des libertés académiques couvrit de son voile épais toute expression d'une pensée libre. De nombreux intellectuels maliens payèrent de leur vie, leur quête de liberté et leurs aspirations à mieux vivre. Le syndicat des étudiants mit dix ans à se constituer, l'intelligentsia aussi. Ensemble, ils renaîtront en 1990, comme l'hydre de ses cendres, les premiers en constituant un nouveau syndicat d'étudiants et les seconds sous la forme d'associations politiques ayant pour substrat des partis politiques clandestins ou interdits. Les étudiants, en tandem avec d'autres syndicats et associations de jeunes diplômés à la recherche d'emploi, vont se retrouver aux premières loges du pouvoir après la Révolution du 26 mars 1991. Depuis, l'Association des élèves et étudiants du Mali (AEEM) et ses dirigeants ont occupé le devant de la scène politico universitaire, avec en main leur mémorandum où est consigné l'ensemble de leurs revendications d'ordre financier, matériel et académique.

Quatorze ans après son officialisation, suite à un accord multipartite entre étudiants, Gouvernement et partenaires sociaux de l'Ecole, le mémorandum est toujours pour les étudiants maliens une base de négociation avec les représentants de l'Etat. Chaque année, après leur congrès, ils l'actualisent à travers un cahier de charges qui y est joint. Sous la bannière de l'AEEM, c'est toute la jeunesse malienne des villes, diplômés au chômage ou analphabètes en exode rural, qui s'engagea sans réserve dans la lutte contre la dictature qui fut abattue.

Leur contribution fut de qualité. Cette situation, inédite en Afrique et peut-être aussi dans le reste du monde, produisit une génération d'étudiants- courtiers du politique. A la suite de l'institution du multipartisme intégral, chaque grand parti chercha à se les annexer ou à tout le moins avoir leurs faveurs. Les leaders courtiers du politique profitèrent largement de cette aubaine, mais pour autant, le cycle des conflits ne s'arrêta point. Cette excessive politisation du monde scolaire et universitaire du Mali obscurcit très largement le débat sur l'école en faisant régulièrement l'amalgame entre gestion académique des cursus scolaires et gestion des revendications financières et matérielles. Durant les deux premiers mandats de la 3^e République, l'École ne connut que rarement un climat apaisé. Le cycle des violences fut ponctué d'années blanches ou en demi-teintes avec toujours en toiles de fond une destruction partielle des médiocres infrastructures existantes. La qualité de la formation à tous les niveaux du système scolaire a beaucoup baissé. Elle ne s'est toujours pas améliorée.

La massification des effectifs

La deuxième conséquence est le phénomène de la massification, c'est-à-dire l'engorgement des premières années de toutes les facultés de l'Université malienne. Depuis sa création, elle n'a que quatre amphithéâtres d'une capacité moyenne de 600 places. En revanche, toutes les facultés accueillent en 1^{ère} et 2^e années des milliers de nouveaux bacheliers et de redoublants. La question centrale pour les Recteur, Doyens et leurs collaborateurs est et demeure la gestion de ces flux relativement à trois paramètres : l'apport de l'Etat, les infrastructures pédagogiques et sociales, le personnel enseignant.

L'essentiel de l'apport financier de l'Etat a pour fonction d'assurer d'abord le paiement des bourses : 1/3 des 30 000 étudiants de l'Université de Bamako est boursier plein, 1/3 a la demi-bourse et le tiers restant n'a pas de bourses. Ensuite, vient le paiement des salaires du personnel d'encadrement (enseignants et administrateurs). Les investissements en infrastructures d'accueil et matériel pédagogique constituent la dernière des priorités. Nous n'allons pas assombrir d'avantage le tableau en exhibant le montant alloué à chaque rubrique du budget de l'Université de Bamako. L'Etat étant presque le seul bailleur de fonds, il va sans dire que la gestion des flux, dont nul n'ignore les effets sur le climat social et politique d'ensemble du pays, ne laisse guère de temps pour réfléchir sur les programmes et leurs contenus.

Une formation en question

Toutes ces choses nous conduisent à l'examen de la troisième conséquence : la qualité et la pertinence de la formation assurée par l'Université. A cet égard, il

faut d'abord signaler qu'à l'Université de Bamako, il n'y a pas de campus et services sociaux afférents, malgré l'existence d'une direction du Centre des œuvres universitaires. Elle n'abrite pas non plus une bibliothèque universitaire. Les seuls livres dont disposent les étudiants sont ceux acquis depuis l'époque des Grandes écoles. Il en est de même des laboratoires, hormis celui de la FAST.

Relativement à l'encadrement pédagogique, les tableaux suivants donnent le nombre et la répartition par grade et par établissement des enseignants de l'Université de Bamako au titre de l'année 2000-2001 et 2002-2003.

Tableau 6 : Effectif des enseignants de l'université de Bamako

Facultés et Instituts	Enseignants
FMPOS	137
FLASH	117
FAST	77
FSJE	180
IUG	71
ISFRA	16
TOTAL	598

Source : Rectorat de l'Université de Bamako.

Tableau 7 : Répartition des enseignants de l'université de Bamako par grade

Professeurs	73
Maître de Conférence	129
Maître assistants chefs de cliniques	116
Assistant	434
Total	752

Source : Rectorat de l'Université de Bamako.

En 2004, le ratio enseignant/étudiant à titre illustratif des trois facultés sous mentionnées était le suivant⁴ :

Tableau 8 : Ratio professeurs/étudiants de l'Université de Bamako (2003-2004)

1 / FLASH	1/180
2 / FSJE	1/140
2 / FMPOS	1/120

Dans ces conditions, la baisse de la qualité de l'enseignement n'est que logique. Quant à la pertinence des formations dispensées, elle renvoie à celle même de l'institution universitaire relativement à ses missions et aux résultats déjà atteints. Les réponses à cette grande interrogation sont énonçables en quelques mots. L'université professionnalisée est un leurre, plus grave, une mise à mort de la libre créativité. Répétons-le, l'institution universitaire a pour mission de contribuer à la formation puis à la constitution de la communauté d'intellectuels et de savants dans un pays. L'université n'est qu'une composante du système

d'enseignement supérieur. Du reste les autres composantes doivent être avantageusement mises à profit pour former des techniciens, gestionnaires et ingénieurs de haut niveau. Aucun pays francophone d'Afrique ne remplit en ce moment les conditions de fonctionnement optimal d'une université, c'est plausible. Et ce n'est certainement pas demain la veille. Alors, la juste réponse à cette question demeure la mise en commun des ressources humaines et matérielles dans un espace sous régional tel que l'UEMOA.

Mais avant, une dernière mention sur les conditions de travail des enseignants du supérieur. Les trois derniers tableaux sont suffisamment parlants : ils sont en nombre insuffisant, ils sont chargés de travail et de surcroît assez mal lotis en fait de statut social et de revenus. Il y a plus grave : plus de la moitié du corps enseignant du supérieur est constitué d'assistants, donc de contractuels jusqu'à une date récente. Parmi les assistants on rencontre pêle-mêle des titulaires d'un Doctorat depuis plusieurs années, et les tous jeunes maîtres-chercheurs fraîchement engagés pour assurer des travaux dirigés, en passant par les titulaires de DEA. Leurs revendications, en partie satisfaites il y a seulement un an, portaient sur leur statut précaire de contractuels de l'Etat ou de vacataires et la hiérarchisation pour les titulaires du Doctorat maintenus depuis des années au rang d'assistants.

En sens inverse, vers le haut de la pyramide les professeurs de rang magistral sont très peu nombreux, mais surtout proches de la retraite pour près de la moitié d'entre eux. Or le fait est de notoriété publique : leur relève n'est pas du tout assurée⁵. Il n'existe en la matière aucune politique appropriée dont le passage obligé est l'incontournable association de l'enseignement et de la recherche. Pour l'heure, la recherche ne figure pas parmi les priorités de l'Etat malien.

La recherche scientifique au Mali souffre depuis des années d'un extrême cloisonnement. Les structures devant l'animer relèvent le plus souvent de différents ministères de tutelle. Pire il n'existe aucune institution devant assurer la promotion de la recherche à partir d'un fonds national ou même un budget alloué à cet effet. C'est pourquoi nous avons toujours plaidé en faveur de la création d'un Haut commissariat à la recherche scientifique dont le niveau minimum de rattachement institutionnel est la Primature. Pour que celle-là soit promue au rang d'une nécessité nationale au même titre que les autres attributs de la souveraineté du Mali, il est souhaitable qu'elle ne soit plus noyée dans aucune structure ministérielle de l'éducation. Enfin, pour la rendre visible et efficiente, il faut disjoindre l'institution chargée de la gestion de la recherche scientifique de celle chargée de l'éducation et de l'enseignement supérieur.

Esquisse de solutions à la crise

L'université de Bamako de création récente est certainement la plus jeune en Afrique francophone. Mais elle fut bâtie sur un existant légué par la réforme de 1962. Celle-ci a vécu, mais son esprit continue de déteindre, faute d'ouverture suffisante, sur les comportements des actuels acteurs du système éducatif malien. En ce qui concerne le supérieur, il faut sortir de la logique de la réforme de 1962 en procédant à diverses options.

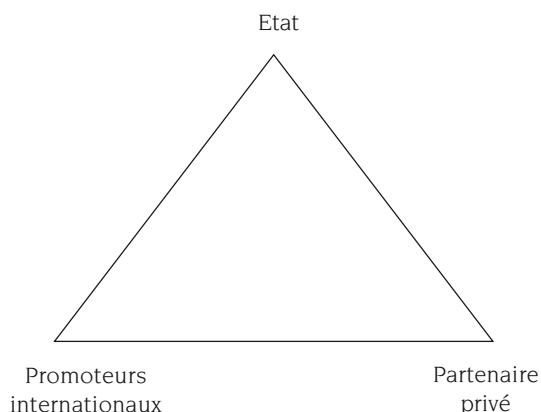
L'institution d'un nouveau mode de gestion financière et de fonctionnement du système.

En effet, l'ensemble du système doit être repensé. Les grandes écoles, première composante de notre système, ont pour source d'inspiration lointaine celles existant en France. Leurs missions en France étaient et demeurent la formation des cadres de la haute hiérarchie de l'administration publique et privée française. Quand on rentre dans une grande école française on en sort toute la vie. Tant les critères de sélection sont extrêmement rigoureux et élitistes. L'avantage du système réside dans le mode d'emploi des produits. Sauf à choisir une autre voie, ils étaient tous à leur sortie commis aux fonctions les plus prestigieuses de l'Etat français.

Avec la sélectivité en moins, les grandes écoles maliennes ont fonctionné 20 ans durant quasiment sur le même mode et dans le même esprit. Aujourd'hui, les concours d'entrée à partir du DEUG ou de la licence ont changé les données. Toute chose qui devrait théoriquement rapprocher encore plus le système malien de son modèle d'inspiration. Mais il n'en est rien. A leur sortie, et ce, malgré un effectif limité, les produits de ces écoles sont contraints à la recherche d'un emploi comme tous les autres diplômés ou s'installer à leur propre compte.

En établissant un rapport entre le coût de la formation et la qualité estimée du produit, un tel mode d'emploi ne convient pas. Dès lors que l'on maintient le système des Grandes écoles, il devient obligatoire d'avoir un tableau de bord très précis des besoins du pays en hauts cadres de toute spécialité. Il s'agit d'assurer la continuité de l'Etat à travers la formation et le renouvellement de son personnel par ce biais. A défaut de pouvoir assurer une telle continuité par ce canal, autant y renoncer, et imaginer une autre filière, de substitution. Autrement dit, le système actuel est franchement bancal. En outre, l'Etat ne peut plus continuer à conserver le monopole du financement du système d'enseignement supérieur. D'abord, il n'en a plus les moyens au regard de la très forte demande sociale, ensuite il n'est plus dans l'arène, le seul acteur. Les acteurs privés y sont entrés en masse. Dès lors, il

est évident qu'une triangulation du financement de l'enseignement supérieur s'impose selon le schéma suivant :



À l'horizon de cette triangulation, pointe la nécessaire adaptation de toutes les composantes actuelles et futures de l'enseignement supérieur malien à travers leur statut, leurs programmes, leur mode d'accès qui doit préserver une réelle équité entre les sexes et les revenus. Quant à l'université, il s'agira de redéfinir sa mission en cherchant à répondre de manière précise à cette série de questions :

De quel type d'université le pays dispose ?

Le Mali dispose d'une université qui fonctionne sur le mode d'une structure d'Etat. Le Recteur y est nommé. Il préside le Conseil d'université dont la composition ne semble pas très ouverte sur le monde extérieur. Elle assure une formation destinée à de futurs salariés. L'université de Bamako, financée à 95% par l'Etat, continue de dispenser un enseignement de type scholastique à une exception près : la Faculté de médecine et d'odonto stomatologie, sans grand rapport avec l'environnement socio-économique. Et pourtant l'Université de Bamako dispose d'une large autonomie à travers son statut d'établissement public à caractère scientifique et technique : l'EPST.

De quel type d'université le pays a besoin ?

Le Mali a besoin d'une université capable de créer, et d'entretenir une communauté de producteurs de savoirs et de savoir-faire alliant universalisme et capacité à transformer son écosystème indissociable de celui de la sous région sahélienne. Le pays a besoin d'une université qui cultive une culture de la qualité. A cet effet, il n'est plus pensable de dissocier enseignement universitaire et recherche scientifique. Tout enseignement universitaire sans appui sur les résultats de recherche de son personnel de l'enseignant et de ceux des autres, est aveugle. Cependant, tout universitaire n'est pas un créateur. Tous les universitaires ne sont pas animés d'une égale volonté et capacité à pratiquer à produire et à diffuser de

nouvelles connaissances. Et pourtant le pays a besoin, a même un besoin de plus en plus croissant de ressources humaines performantes. Pour pallier cette faiblesse, il importe de créer une très large gamme de filières de formation universitaire de courte durée (2 - 3 ans). Les axes prioritaires de ces filières seront l'acquisition d'une technicité fonctionnelle, en rapport étroit avec le marché local et sous-régional du travail. Le piège à éviter est l'hypertrophie des formations destinées aux secteurs tertiaires (commerce et services) au détriment de celles dont la finalité est l'accroissement de la production et sa diversification.

Quel type d'université le Mali peut-il s'offrir ?

Le Mali en interaction serrée avec les voisins peut et doit s'offrir une université prospective. Il s'agit en fait d'une université qui anticipera sur le futur de notre environnement local et sous-régional en formant une masse critique suffisante et autonome de créateurs de tous les types de savoirs. Ce sont ces savoirs, qui accumulés permettront d'une part, une transformation qualitative de notre écosystème au profit du plus grand nombre de nos compatriotes du Sahel occidental de l'Afrique subsaharienne et d'autre part d'être présents autrement dans le monde.

Des perspectives de l'enseignement supérieur

Dans la mesure où il s'avère utile et nécessaire de créer une université qui anticipe sur l'avenir, la rupture d'avec les anciens types d'université de la première génération en Afrique francophone est incontournable. Pour ce faire, le travail préalable réside dans l'évaluation des ressources humaines et naturelles. Le Mali a une population estimée à plus de 10 millions d'habitants. En 1960, il n'en comptait que 3,5 millions. Aujourd'hui l'économie malienne est quasiment encore à l'ère d'une économie auto-subsistante qu'accompagnent une monoculture de rente et une petite production marchande simple. Son parc industriel date des années 1950-60. Le taux de scolarisation, en incluant celui des médersas, avoisine les 50% en 2004. Le Mali est inscrit sur la liste des PPTE. Malgré ce sombre tableau actuel, il a d'énormes potentialités agro-sylvo-pastorales et minières, qui doivent servir de point d'appui à une totale réorientation de son économie. Cette réorientation productive, et non plus seulement consommatrice de produits d'importation de très mauvaise qualité, doit se faire selon les trois pôles ci-dessus indiqués.

L'agro-industrie

Le Delta central du Niger est crédité d'une superficie cultivable de près d'un million d'ha de terres avec une maîtrise totale de l'eau. Dans ce décompte n'entrent pas en ligne les vallées fossiles de Tilemsi et les zones exondées. Les bases d'une véritable agro-industrie

existent. Elles combineront le farming et les exploitations paysannes parcellaires.

Le Delta central du Niger peut accueillir dans cette optique et en moins de deux décennies plus de 10 millions de Sahéliens de l'espace UEMOA, qui ne seront ni des autochtones, ni des immigrés. Ils seront tout simplement chez eux, car il serait incongru et de surcroît inconséquent de la part des Maliens d'inscrire dans leur constitution de 1960 à nos jours, une réelle volonté intégrationniste, lorsqu'ils ne sont pas capables de partager avec leurs voisins le minimum nécessaire.

Avec les ressources pastorales, il s'agira de passer d'une manière progressive de l'élevage ostentatoire et extensif à un élevage intensif alliant l'embouche, la production laitière et la transformation des cuirs et peaux. En outre, l'écosystème du Delta central du Niger permet à grande échelle, de pratiquer la riziculture et la pisciculture. L'effet d'entraînement recherché est la transformation à son tour de la pêche artisanale en eau douce qui y règne depuis des siècles. Faut-il encore le rappeler, le Delta central du Niger comprenant le Fouta Macina, est depuis au moins le Moyen Age, une zone de peuplement mais aussi de départ migratoire des Sahéliens de tous les pays limitrophes du Mali. Son repeuplement par une partie de ses anciens habitants ne serait qu'un juste retour des choses.

Les mines

Le sous-sol du Mali, à l'image de celui des autres pays sahéliens de l'UEMOA majoritairement francophone, recèle d'énormes quantités de ressources minières de plusieurs sortes. Il est loin d'avoir révélé toutes ses richesses exploitables. C'est dire donc que le secteur minier malien peut décrocher d'avec la mono exploitation de l'or. Aussi devra-t-il en toute logique se muer en un secteur minier industrialisant prioritairement tourné vers la transformation sur place d'une partie notable des ressources extraites de son sous-sol.

La cotton-culture et la céréaliculture classique

A la fin de la campagne agricole de 2004, le Mali se prévalait d'une production record de près de 600 000 tonnes de coton. Il devenait du coup le premier producteur d'Afrique aux dépens de l'Egypte ayant reculé d'un rang. En réalité, l'ensemble de la production cotonnière des pays de l'UEMOA fait bien plus de la moitié de la production africaine. Dès lors s'impose comme un impératif, une option pour la valorisation sur place d'au moins la moitié de cette production. La création de l'ESITEX à Ségou, une école de textile créée par la défunte CEAO en était la préfiguration.

Les améliorations variétales de céréales sèches peuvent accélérer le processus de mutation de l'agriculture d'autosubsistance en une agriculture

commerciale. Mais un tel processus s'appuiera forcément sur les résultats des recherches en biotechnologie alimentaire. C'est précisément en fonction d'une telle réorientation projection de l'économie dans le temps que les Maliens doivent concevoir leur université de demain. Cette université sera fortement articulée à la recherche fondamentale et appliquée. Il existe actuellement au Mali d'excellents chercheurs qui dans leur domaine respectif font la fierté du pays. On peut citer à ce propos les recherches sur la génétique végétale et le paludisme.

Le rôle de l'université est de fédérer toutes ses énormes potentialités afin de constituer une communauté scientifique à hauteur de mission. L'université de Bamako s'y emploie en ce moment, mais avec des moyens financiers très limités et une visibilité institutionnelle non moins faible à travers un soutien de projets de recherche proposés par les enseignants des différentes facultés.

Une refondation sous-régionale de l'enseignement supérieur

A plusieurs reprises est revenue l'idée d'une dimension sous-régionale à donner à l'entreprise de refondation de l'enseignement supérieur. Le cadre idoine de cette réforme majeure est l'UEMOA composé de trois écosystèmes dominés par le Sahel : le littoral maritime qui va des côtes sénégalaises au Golfe du Bénin, les zones forestières des deux Guinées et de la Côte d'Ivoire, et enfin les zones soudano-sahélo-sahariennes les plus étendues. C'est en fonction de ces trois écosystèmes que les universités des pays de l'UEMOA doivent être pensées. En outre, elles doivent être articulées les unes aux autres afin de créer des centres d'excellence selon les opportunités présentes dans chacun des 8 et peut-être bientôt 9 pays qui la composent. Pour une population globale estimée à 75 millions ou plus selon le décompte qu'on suit, une moyenne de 40 000 étudiants par pays n'est réellement excessive d'une mise en commun judicieuse des ressources et surtout une volonté intégrationniste affirmée et conséquente viendront assez rapidement au bout de la présente crise que vit l'enseignement supérieur partout en Afrique francophone.

Notes

1. Les tableaux 1 et 2 sont extraits du tableau N°17 établi par la direction nationale de la planification des équipements scolaires en 1985.
2. C'est bien là un bon sujet de recherche pour un mémoire de maîtrise ou de DEA.
3. Les places disponibles mises en concours étaient le plus souvent de l'ordre de 3 à 10 pour 100 à 150 candidats minimum.

4. Nous n'avons pas indiqué dans ces tableaux les données relatives aux grandes écoles.
5. Actuellement tous les grands corps de l'Etat connaissent le même phénomène de vieillissement de leur personnel. Un quart de siècle d'application des programmes d'ajustement structurel a visiblement favorisé le maintien d'une proportion notable de ce personnel faute de relève.

Bibliographie

- Assié-Lumumba, N'dri Thérèse, 1992, « L'Enseignement supérieur en Afrique francophone. évaluation des universités classiques et des alternatives pour le développement », AFTHR *Technical Note*, N°5 [Revue publiée par Human Resources Division de la Banque mondiale].
- Banque mondiale, 1994, « L'enseignement supérieur : les leçons de l'expérience », Washington DC [Collection *Le développement à l'œuvre*].
- Bagayogo, Issaka, 1976, « Structure socio-économique du Songhoï précolonial », Paris, EPHE [Mémoire].
- Bagayogo Shaka, 1992 : « Les jeunes et l'Etat au Mali : ou les revers d'une désarticulation », *Revue Jamana*, Bamako, numéro spécial, première semestre.
- Jailly J. Brunet (éd.), 2004, « Situation de la recherche au Mali », *Actualités de la recherche au Mali*, N° 19, mars.
- Kane, Ousmane, 2003, « Intellectuels non europhones » [Document de travail].
- Pass, Simon M. *et al.*, 1992, « Démocratie et participation politique au Sahel. La place de l'Education » [Doc. USAID et Club du Sahel/OCDE. DPE -5823 -Z-00-9010-00].
- Plea, Mama, Diakité Salam *et al.*, 2004, « Le système universitaire malien de 1999 à 2002 : Bilan et perspectives », Bamako [Etude réalisée pour le compte du Rectorat de l'Université de Bamako].
- Saint, William S., 1993, « Les universités en Afrique: pour une stratégie de stabilisation et de revitalisation », Washington DC, Banque mondiale, Département Afrique [Document technique n°194F].

3. Crisis in the Nigerian University System

Adekunle Amuwo

Introduction

Save for its salutary wake-up call to action, the framing of the theme of the 'Edu Form' seminar ('Crise de l'Enseignement Supérieur en Afrique de l'Ouest depuis la Période des Indépendances', May 2004), during which I presented the initial version of this paper was, to say the least, provocative. Were we in another intellectual space, we would, in all probability, not be speaking to 'crisis' in Africa's higher education, however the latter is conceptualised and understood. On the contrary, were we holed up somewhere in the territorial integrity of the US—the world's lone superpower currently on the rampage in Iraq—or in its most important 'vassal state,' Great Britain, or, for that matter, France, Russia or China, we would be interrogating, à la Altbach, 'unprecedented challenges' that actually existing global conjunctures pose to higher education, its managers and egg-heads. But then, we would certainly not be talking about 'crisis'. Not only would the West or North consider the term old-fashioned (having fallen into disuse, after the historic fall of the Berlin Wall in 1989 seemingly signalled the formal end of the bitter Cold War), but it would also feel that it conjures the image of a university system besmirched with endless struggles for survival.

Yet—and this is the point—the faculty in, say, the United States, is increasingly cast in the mould of its African homologues, no thanks to the rationalisation and neo-liberalism that has bestirred the international political economy like a colossus since the mid 1980s. Save for isolated pockets, the conditions of intellectual labour and worries of intellectual labourers in many an American University are akin to what one encounters in most African academies. The problems—or elements of a 'crisis' situation—may look alike, but it does seem that they are not really of the same genre, neither are they of the same intensity and depth. Perhaps with an understandable tinge of exaggeration, Boyer (2002:209) lists the general conditions of work in America's universities as follows:

a poorly compensated, harried faculty on short-term contracts; inadequate physical facilities including shortages of library resources, technological and classroom space; the absence or ghettoization of critical pedagogy; an emphasis on the acquisition of knowledge as a consumer process and a student body that often arrives on campuses ill-equipped with the basic analytical and expressive skills to survive let alone thrive in higher education.

Moreover, Boyer (2002:209-210) goes ahead to contextualise what appears to be an authentic African typology. He argues that the 'crisis' is of acute proportions,

but insists that the 'dynamics of the crisis' are such that they 'echo the "serious challenges" facing institutions of higher education worldwide'.

What the foregoing suggests is that the university qua university is, almost everywhere, in crisis. It is essentially a crisis of how to respond to globalisation and its many fallouts—in particular, the production of knowledge, what type of knowledge is created, and the division of labour between the private and public sectors. It is also a crisis of civilisation and of education with a universal dimension. In most African countries, the crisis remains, after four decades of juridical independences, one of mal-adaptation of a neo-Western university model to the mores, values and basic needs of a largely rural and pre-literate clientele. It is, therefore, a crisis of relevance and social responsibility of the university and its egg-heads to their immediate political economy; a crisis of the use to which the university and its products have been put, are being put and could be put; a crisis of deficit in pedagogical structures and facilities, including libraries without books; a crisis of financing, lack of academic freedom/university autonomy and of a satisfactory strategy of payment of salaries; a crisis of brain drain as well as a crisis in terms of the quality of many actually existing research students and emerging young scholars. It is equally a crisis of hardly credible, competent, respected, transparent and responsible university authorities—one, at any rate, that is often more beholden to the appointing authority (President or Prime Minister or Head of State/Government, as the case may be, designated as the 'Visitor') than to its own university-based primary constituency. Finally, it is a crisis of state legitimacy—a state that seems eager, in most of Africa, to decouple the university and the society as well as research and teaching; a state that has demonstrated its acute lack of capacity to run a fairly productive capitalist system (that it often professes) let alone engender a productive and knowledgeable national bourgeoisie. There has been a meeting point between the state and university authorities: both are entrenched in growing authoritarianism on account of their contestation by campus and extra-campus social forces for their continuing inability to meet basic needs of students and faculty.

On the contrary, the major crisis in the West is of a different hue. Western universities have been more prone to the threat of marketisation since the 1990s than their counterparts elsewhere, including in Africa. If they have been more successful in facing the ensuing 'unprecedented challenges', it is largely due to the intricate and intense

relationship between the state and the market, on the one hand, and the market and the university system, on the other. Whilst several American universities have been forced to cut costs of intellectual labour and the production of graduates, they have also benefited from, *inter alia*, corporate sponsorship and the heavy investment of private university endowments in markets. The latter strategy constitutes a subtle harmonisation of 'the bottom line of university administration with the exigencies and ideologies of capital management' (Boyer 2002:214; Amuwo 2001).

The foregoing phenomenon is rare in Sub-Saharan Africa: a productive, ennobling and engaging relationship between the public sector (which the University system represents) and an emerging (and largely non-indigenous and non-endogenous) private sector/market is often conspicuous by its absence. Consequently, the neo-liberal agenda of the World Bank and other international development agencies in various African countries, *à propos* of Africa's universities, is a false agenda to the extent of the non-existence of a private sector worth that name. More specifically, the Bank's 1994 higher education paper which indicated that the market, not the state, should drive the continent's higher education missed the point. Whilst the state continues to sit in the driver's seat in several OECD countries and in the Newly Industrialised Countries (NICs) in Asia, the Bank, consciously or otherwise, overlooks the basic fact that, in the words of Brock-Utne (2003:32), in most African contexts, there is no local industrial dominance and no powerful private sector with which the state can share the responsibility for higher education'.

Yet, most African countries bought into the World Bank's agenda and succeeded not only in drawing a blank in the process, but also driving a wedge between the governments and investments in human resources development of the African people. In generic terms, what the market reforms of the Bank and International Monetary Fund (IMF) stipulated in the 1980s and 1990s (and still ongoing, almost with a vengeance, in countries such as Obasanjo's Nigeria) were macroeconomic policies whose finality was to downsize the state and boost private sector participation in the economy. In the specific higher education sector, the Structural Adjustment Programme (SAP) underscored the importance of cost recovery and rationalisation in education enterprise. It also sought to align the acquisition of knowledge with the demands of industry. The net effect was that, instead of the SAP regime of Ibrahim Babangida to care for the universities, the Nigerian state was more interested in controlling higher education (Adejumobi 2000:227). The Bank was also concerned to demonstrate to African governments the rationality in reducing public sector expenditure on higher education by showing that such expenditures have brought less social dividends than individual

dividends. The Bank was extremely uncompromising on what to do in this respect:

To relieve the financial burden imposed on public institutions by increasing enrolments, the World Bank study advocates sweeping reforms in the ways such institutions are funded. For example, students should be required to pay a greater share of their education costs, public subsidies for non-instructional expenses, housing and meals, for instance, should be sharply reduced, if not eliminated altogether...higher education institutions should be encouraged to pursue higher income generating activities (World Bank 1994, in Adejumobi 2000:236).

Abandoned—after having been bastardised—by the post-colonial state, African universities have been largely left to drift and at the mercy of an increasingly merciless, iniquitous and unequal global system. The decline and rot in the continent's university systems have come to bold relief at the point that the university system, everywhere, is faced with novel challenges posed by an increasingly globalised knowledge and information production system. To the extent that a university's global competitiveness is a function of how well it performs on this register, at no time has the role of the university as a mechanism for the production and the dissemination of knowledge been more crucially important than the present time (Ogunrinade, 1997 and Ekong, 1996). Unfortunately, for many African countries, the economic decline of the period was used as an alibi to gradually deprioritise higher education on the state agenda (Adejumobi 2000:233). Because of the weakness of most of the states and the indifference of many governments, African universities are virtually faced with a no-win situation. They either rationalise (with its many unpleasant consequences) or face the wrath of the capitalist 'ethic' of survival of the fittest. The withering away of the developmental state that spends less and less on higher education has resulted in two unsavoury developments for the typical African university. One, the undermining of institutional autonomy that has largely made them to carry out agendas that are not their own but those stipulated by both national governments and the donor community or agencies. Two, the loss of much of its relative autonomy, self-esteem and legitimacy, which has eaten into the collective powers of African academics. They seem to be left with 'few fora for negotiating the future of the universities as an institution and even less institutional insulation from state and market powers' (Boyer 2002:214). This is the tragic consequence of a university system caught between the devil and the deep sea, that is to say, between two contrasting notions of university education: either as a public good, which the state should largely finance or as an individual or private investment for which market prices could be charged.

This is, undoubtedly, a notable crisis situation given the crucially important role of a critical mass of intellectuals and academics plays in advancing the cause of national and pan-African development. At juridical independences in the 1960s, universities, the foremost centres of production of this critical mass, were considered as the key vehicles in this enterprise. They were called upon to produce knowledgeable people with the requisite capabilities and capacities to promote national and regional development. Mama (2003:102) recognises this role of the universities, whilst lamenting the lacuna in both its conception and its *mise en valeur*, namely, the tendency to treat the attainment of nation-statehood as 'a collective restoration of conventional masculinity'. Apparently drawing from the historiography of universities of the eleventh and twelfth centuries that were undergirded by the principles of non-pragmatic spontaneity, universality and the autonomy of the quest for knowledge; as free institutions of study and research and as a free community of students and lecturers bound together by the singular desire of, and commitment to, the unity of knowledge and the common search for truth (Zangenberg 1983), Africa's 'inheritance elite' wanted—or so it appeared—universities cast in that mould. For example, according to Section 1 (4) of the 1970 Edict that set it up, the University of Ife (now Obafemi Awolowo University) in Western Nigeria was assigned the following formal role: 'to promote by research and other means the advancement of knowledge and its practical applications to social, cultural, economic, scientific and technological problems'.

The putative portrait of the academic or university intellectual valorises two main values. One, she has to be a theoretical personality to the extent that practice uninformed by theory is tidiness in stagnation. Collectively, intellectuals are supposed to be men and women of high-level expertise, professionals of creation and transmission of knowledge, and incubators of ideas. They are people with the mental disposition to lead a life dedicated to the articulation, definition and elaboration of ideas (Copans 1990; Amuwo 1999). Knowledge is perhaps the most important currency of the academy and the intelligentsia. When they lose knowledge or are hamstrung by a disabling environment to produce knowledge, they lose everything. Little wonder that knowledge has been conceptualised as 'both the fuel and the glue of the world economy'. By the same token, knowledge production, dissemination and consumption are said to be at the core of economic transformation. Naturally, too, higher education institutions are regarded as 'strategic players' in this business. In other words, they are 'the producers and disseminators of knowledge and producers of the 'human capital' who will perform these tasks' (Sall, et.al 2003:127). They also possess cultural capital (Jua and Nyamnjoh 2002:69). Two, the intellectual must be something more than a theoretical

persona. Whilst maintaining this universal quality, s/he must be a catalyst of development.

In the context of Africa's political independences, this latter value was interpreted as the social relevance or responsibility of the universities to their local communities. To all intents and purposes, this was a lofty and noble ideal, but it was often a tall order. There seems to exist an unstable juxtaposition, to appropriate Mamdani (1993:12), between the glorification of the mission of universities as 'fountains of an enlightened universalism' and the debasement of African communities as 'repositories of an unenlightened parochialism'. Yet, African universities and university intellectuals were, at decolonisation in the late 1950s/early 1960s, assigned a historic role to serve as the vanguard of development. In order to perform this role, universities, like other institutions of civil society, have had to be, in one breath, partners with governments/states that set much store by higher education and, in another breath, have had to serve as a counter-hegemonic force to those governments/states that pay little more than a nodding attention to the good health of the university space. Whilst the state is no more than a weak Leviathan on account of its near total absence from the social welfare register of the mass majority, it has, in the last three decades or so, gradually, but surely, turned the university space into a space of domination through the use of various modalities that curtail and contain, rather than facilitate and ease, scholarship and knowledge production (Jua and Nyamnjoh 2002:51). In general, intellectuals, wherever they are found, see themselves—and are seen—as the political and moral torchbearers of a (more) just and sanguine society. But to the extent that they do not, anywhere, constitute a monolithic bloc, they can be infiltrated by the powers that be. They can also easily split, particularly in political economies of scarcity and sheer survival that are common in much of Africa, along ideological, class, political, ethnic, ethical, regional/geographic and religious lines. Whilst the post-colonial state, for all its flaws and weaknesses, remains the most important actor in the macro-policy process in general and the higher education micro-policy in particular, it has often been found wanting. It has demonstrated time and again that it needs appropriate moral, philosophical and policy instruments to enable it fulfil its social purpose (Yahaya 1991).

Rather than fulfil its historic role in respect of the people, the state has progressively countermanded it. Whilst the universities were essentially well-funded during the first decade of post-colonial liberation—an era that was relatively peaceful insofar as the state and political elites largely kept faith with the goals and objectives of national development and the intelligentsia had little or no reason to play the politics of contestation—subsequent decades were different. Whilst there was nothing unsalutary about the state's understanding of the vanguardist role of the universities

as that of indigenising or endogenising knowledge and a commitment to active social participation in social transformation (cf. Yesufu, in Rinsum 2002:35), political leaders inaugurated a process of delegitimising themselves in the eyes of the academe by a thinly-veiled policy of cooptation and incorporation. The declared objectives were lofty and not far to seek: a university system accountable to its national clientele; one that would not be too elitist or isolated but capable of impacting positively on the rest of the educational system and the wider society, and whose external efficiency (the degree to which its outputs—graduates and research—are in line with societal demands and constitute valued social goods vis-à-vis the costs of production) is high; and one that would keep an eagle eye on how efficiently and equitably resources are used to train students (Hinchliffe 1987:43).

As it turned out, these declarations of intent were little more than a cover for what was essentially a deliberate and, perhaps, deliberative policy of hegemony construction over the university system. No less a personality than Ghana's first President, Kwame Nkrumah, declared in 1964 that 'while I fully subscribe to the vital principle of academic freedom, a university must relate its activities to the needs of the society in which it exists'. His Tanzanian counterpart, Mwalimu Nyerere, being fully persuaded, on his own part, that his country was 'too poor in money and educated manpower' to indulge an ivory tower intellectual elite, invited the University of Dar-es-Salaam to 'take an active part in the social revolution we are engineering' (cited in Hinchliffe 1987:36).

There were only a few short steps between declarations, such as these, and the repression of the academe and university teachers. The latter process began with the emergence of one-party states and military regimes across Africa from the late 1960s and early 1970s. Relations between the typical African state and its universities took a turn for the worse as political leaders, bent on establishing monolithic societies and universities as a handmaiden of a monolithic state, started to see the university as a subversive institution. In a fundamental sense, this was the genesis of the long history of mutually suspicious relationship between the state and the university in Africa. The economic crisis of the 1980s and the 1990s only exacerbated what, essentially, was—and has remained—a political crisis. As it was—and still is—on the continental stage, so it is at national levels, with differences only in degrees, not in kind.

The Problematique

The principal argument of this paper is that we cannot understand the crisis of African universities without contextualising it within the nature and character of contemporary globalisation, in its multifaceted manifestation, and the unpreparedness of much of Africa

to robustly and effectively respond to it. By the same token, the crisis of the Nigerian—and African—university system (in its hydra-headedness: crisis of relevance, quality, finances, efficiency, equity and governance; lean and terrible years of neglect; over-enrolment in relation to lamentably inadequate and dilapidated infrastructures; mass education that lowers academic standards; gross under-funding; progressively reduced institutional autonomy; poor remuneration; a harsh ecology of work and an unbelievable anti-intellectual state system, etc) can best be understood as an organic part of a wider process of often tense and rancorous relations between holders of state power and academics who possess symbolic power, the power of knowledge. Expressed differently, we may not begin to understand the nature and character of the university crisis in Nigeria without conceptualising the crisis as part of a larger and broader crisis of state decay/failure and formal undemocratic politics and their consequences and contestation by key civil society organisations, chief of whom are university faculty and students. Furthermore, crisis in the universities is part of national politics in which the universities—not unlike the workplace, school, hospital, market, home and communities—constitute 'arenas of ongoing struggles to restrain the arbitrary exercise of power and expand the sphere of constitutional rule, based on the recognition of conflicting interests' (Beckman and Jega 1995:167).

To be sure, the Nigerian university system has, in the last 25 years or so, experienced severe material crisis as well as accentuated loss of academic freedom and internal autonomy. But this is only symptomatic of 'the profoundly problematic way that many universities are subjugated to a repressive state and economy'. Another way of putting this is to say that the dynamics of Nigeria's system of higher education are embedded in 'a wider political process and struggle'. Tied to the foregoing is the response to the crisis in form of attempts to make state elites and university managers responsible, responsive and accountable. When the faculty and students of Nigerian universities are repressed and ignored by the state for asking for better funding of universities and for living wages for faculty members, it is because to accede to such demands is to deprive state elites and managers of their *raison d'être* of being in power: primitive accumulation and privatisation of collective pecuniary interests through the state and its agencies. In this context, I argue that both theoretical and empirical attention should focus on the nature of the internal political linkages between universities and an authoritarian state and economy, which create an environment that is hostile to a wholesome university system (Klopp and Orina 2002). I agree with Klopp and Orina (2002:46), who argue in their study of the Kenyan university system that, in view of the severely strained relations between the Kenyan government and Kenyan universities, the campus is 'a

site of resistance and advocacy for democratic change'. To that extent, the economic analyses of the World Bank and state officials who buy into them uncritically (according to which structural adjustment programmes have been mainly responsible for the crisis in the universities) are wrong-headed.

This does not mean that contemporary global capitalism, in the form of neo-liberal economic policies both at the macro and micro policy levels, has played only a marginal role in the crisis of African countries and their universities. Nothing could be farther from the truth. No doubt, there has been what, for want of a better word, one may call 'crisis of subalternity' at several levels: international/global; national; sub-national or sectoral. At the national level, the Academic Staff Union of (Nigerian) Universities (ASUU) has consistently sought, both as a professional association and as a trade union, to link its many struggles for fundamental university/higher education reforms (in the tripartite areas of funding, university autonomy/academic freedoms and salary and non-salary conditions of service) with broader political demands and agitations in the Nigerian polity for democratic, accountable and transparent government. In the process, it has often acted as 'a people's tribune on issues of popular concern, such as structural adjustment programmes'. By the same token, this umbrella organisation of Nigerian academics has tended to buy into issues of civil rights and social justice, such as resisting the imposition of school fees, educational levies, and defending the right to education (Beckman and Jega 1995:173, 180). Finally, critical issues of university autonomy and academic freedom are not conceptualised narrowly by ASUU; rather, they are seen at once as 'indicators of democratic progress and as necessary components of an open society' (Sall, et.al 2003:136; Sall 2001; Ogunrinade 1997; Kiggundu 2002:122; Zeleza 2004:43-46). It is my contention that this is ASUU's own way of driving home the point to government that the irreducible minimum for the constitution of a university qua university is the cultivation of a liberal temper. As Savage and Taylor (1991:311) have argued, 'the modern University is an inextricable part of liberal constitutionalism, precisely because it can work effectively only if it is free to dissent, which authoritarian regimes cannot tolerate'.

The Nigerian University System

Before the 1960s, Nigeria has had a university system, with Ibadan (a former University of London College) as the front-runner with Nsukka, Zaria, Ife and Lagos coming close on its heels. Few would deny the existence of a viable intellectual environment as well as a robust commitment to truth and 'an openness to diverse values, interpretations and frames of reference' (Sanders 1995:53). Radical/Marxist schools of thought cohabited with liberal and conservative political and intellectual

traditions. This tradition lasted roughly from the 1960s till the middle of the 1980s. The period was marked by a truly universal and intellectual culture. It was a hey period marked by the emergence and cultivation of veritable schools of thought—the Ibadan School of History; the Zaria and Ibadan Schools of Political Science as well as the world-renowned Ibadan Medical School and Ibadan and Zaria Veterinary Schools, to mention only a few. Students and faculty alike benefited from this culture through regular and lively symposia, public lectures, faculty lectures and memorable debates. It was also a period of relative plenty, but also one of waste, planlessness and lack of foresight. The university system has yet to recover from the debilitating effects of that era. Mercifully, the intellectual tradition of that period has not altogether abated though it has lost much of its vigour, bite, consistency and tenacity as students and faculty alike are forced to spend more unproductive hours in honing and perfecting coping and survival mechanisms.

Strictly speaking, however, the universities' real golden years lasted a bare five years, that is, until the first martial music was played in the wee-hours of 15 January 1966. The coup was organised by an idyllic group of Majors led by Kaduna Nzeogwu. The mutiny—for it was essentially that—was rapidly recuperated by the country's most senior military officer, General J.T.U Aguiyi-Ironsi. The latter would be in power till only 29 July 1966 when a counter-coup led by officers of northern extraction propelled then Lt-Colonel Yakubu Gowon to the magistrature supreme. Thus, the Nigerian military-in-politics-and-power has had the unflattering record of presiding, since 1966 (1966–1979 and 1984–1999) over the decay of the country's university system. The decline of the university as a veritable citadel of learning started eerily against the background of official public speeches and declarations of intent that suggested otherwise (Amuwo 2000). Over three decades later, the systematic rape and pillage of the country's ivory towers have yet to abate. It was as if a major, if unstated, leitmotif of the military's illegal incursion into power was to do violence to all known norms and values of the ivory tower. The military brawns had come to unsolicited and unwarranted judgement to humiliate the university brains. Adekanye (1993) has argued that military autocracy led to the loss of esteem, prestige and the rather poor pay and conditions of service for university lecturers. Thenceforth, a succession of military regimes deliberately elevated the military above not just their peers, for instance, the police, but also above such prestigious professional and occupational groups as civil servants, judges and lecturers. This devaluation of the currency of the academe has resulted, amongst other things, in a dramatic decline in the value of education and the elevation of material wealth as the main criterion of social distinction.

Even at that, there is a fundamental sense in which military rule merely perpetuated and worsened political practices that the Tafawa Balewa government of the First Republic (1 October 1966–14 January 1966) had flagged off. Nwala (1994) has shown, for instance, that that government should be held responsible for the loss of academic freedom and internal autonomy resulting in the undue politicisation and control by the state, imposition of policies by the government and loss of internal democracy by the universities. The First Republic government imposed Professor S.O Biobaku as Vice-Chancellor of the University of Lagos in 1965 over Professor Eni Njoku, the first choice of the university community. Biobaku was adjudged more politically correct than his rival. As the Pro-Chancellor of the University of Ife in 1962, he had made the infamous statement that since the government was the proprietor and financier of the university, the latter was duty bound to support it.

Nigeria's militicians (military politicians) succeeded in turning the universities into virtual state parastatals. The processes were unmistakeable. One, the Gowon regime transferred higher education from the concurrent list to the exclusive list of the partly suspended 1963 Constitution. Two, the 1974 harmonisation exercise in the public service resulted in administrative centralisation, standardisation as well as gradual militarisation of university governance. Three, statutes and laws of the Universities of Ibadan and Lagos were amended so that the 'Visitor' could have the prerogative of appointing their Vice-Chancellors. Four, the National Universities Commission (NUC), established by Decree No. 1 of 1974 was vested with wide powers over both academic and non-academic—including financial—matters of the universities. It would appear that these powers effectively undermined the authority of the Senate and the Governing Councils of the universities (Erero 1999:108). The negative process that the Gowon regime started was exacerbated by the Obasanjo administration¹ (a) (1976–1979). For example, his government established the Joint Admission and Matriculation Board (JAMB) in 1977 to conduct examinations for applicants for university admissions and to oversee their placements. Erero (1999:108) submits that 'between the powers of the NUC and the JAMB, university senates and councils were reduced to mere ratificatory organs'.

Decline and Crisis

The gradual decline finally came to a head in the 1980s—though it was earlier in some African countries. Amutabi (2002) reports, for instance, that crises have afflicted public institutions in Kenya for more than three decades. Beginning in the 1970s, they intensified in the 1980s and 1990s. The accumulation of bad and poor policies that had systematically undermined the salience, values and ethics of the university space led

to predictable grief. It burst forth in the context of a massive onslaught on the system by the neo-liberal agenda of the Bank and the Fund. Their recipe substituted the notion of 'correct price' for the concept of 'correct politics'. In the same vein, the logic of marketisation of higher education supplanted the concept of a 'developmental university' with which African faculty and students were very familiar. It was evident that a 'strong market-instrumentalist logic' had permeated the Bank's approach (Olukoshi and Zeleza 2004: 2–3). Consequently, the university space became a contested terrain and was in a huge duel with both domestic and international forces for its very soul. Tied as they were to the apron strings of the state, the universities had little autonomy to exercise a vision *sui generis* to them. Similarly, they were hardly in a position to develop a system of financing capable of protecting whatever, by the 1980s, was left of their relative autonomy (see Court 2000). Part of the crisis has also been the glaring mismatch between increase in access and decrease in employment opportunities (Mugabushaka, et.al 2003:73). Bauman (in Boyer 2002:205) may well be right that 'universities are in crisis. The crisis they are in is not, however, a crisis of the universities. Nor theirs alone, at any rate. And only partly, if at all, of their own making'.

The onslaught of the Bank and the Fund on Africa's universities was at the behest of the logic of SAPs of the 1980s. Its higher education component sold the bizarre idea to Africa's political leaders, during the now infamous Harare meet of the continent's Vice-Chancellors in 1986, that that sub-sector of the education sector or industry was a luxury Africa could ill-afford. The Bank also argued that most countries in African would be better off closing universities at home and training graduates overseas (Mamdani 1993:10). The gentle counsel was that attention and resources should be devoted in each African country to pre-university education as well as vocational and technical education. By buying into the market logic, the African state, perhaps unsuspectingly, was gradually transformed from being a buffer to globalisation to being its agent. Worse, for a typical African government that had merely tolerated the existence of the universities in the first instance, the Bank's neo-liberal blueprint was a welcome relief. Whilst it is true that the Bank has since distanced itself from its 1988 and 1994 Reports that had de-prioritised higher education on the continent (it now claims that 'higher education is the modern world's "basic education"' and that 'it's time to drive home a new message: higher education is no longer a luxury, it is essential to survive'), the damage had already been done (Brock-Utne 2003:39; Mama 2003:103 and Olukoshi and Zeleza 2004).

In Babangida's Nigeria (27 August 1985–26 August 1993), there was a near wholesale acceptance of some of the recommendations of the World Bank

Report of 1988. Some of the elements concerned cost savings through more intensive use of teachers and the hiring of minimally qualified and minimally paid teachers. The determination of that military regime to implement these suggestions and allied ones was met, more or less successfully, with the oft-robust determination and resistance of the ASUU and the students' body, the National Association of Nigerian Students (NANS). Objective existential conditions gradually transformed the professional association into a more or less militant organisation; the Nigerian universities were willy-nilly turned into Latin America's 'political universities' of the 1970s (Anugwom 2002:145; Adejumbi 2000:229). Two other major elements in the recommendations—and around which ASUU's struggles have revolved since the 1980s—are university autonomy and salary and non-salary conditions of service. The Babangida years deepened certain unwholesome traits in the university system (as well as in the other legs of that sub-sector, namely, polytechnics and colleges of education): over-politicisation of intellectual life; financial neglect and academic censorship. Subsequent governments, including Obasanjo (*b*) and (*c*), 1999–2003 and 2003–2007, have done awfully little to abort these features. Whilst appropriating the thesis of 'depoliticised knowledge' of international financial institutions which postulates, *inter alia*, that 'critical knowledge' was a luxury commodity ill-afforded by Africa's economy of information' (Boyer 2002:209), it, nonetheless, encouraged massification of students without providing the wherewithal for their training. The country's highly lucrative oil-based economy—that in May 2004 exceeded the expected/projected revenues from oil for the entire year—has no bearing whatsoever with the existential reality of Nigerians both on the campus and in the larger society.

To be sure, in contradistinction to Wohlgemuth (1998:25), there is nothing wrong-headed with the ambition of many an African country to train students with a view to transforming society nor, for that matter, giving access to higher education to as many as have the necessary pre-requisite qualifications. What is unacceptable is for governments—particularly the ones awash with petrodollars—to refuse to adequately fund such education. Whilst the enrolment of university students may appear astronomical—perhaps by continental standards—there are hundreds of thousands of qualified students outside the system peeping inside, waiting and hoping to come in. In Nigeria (1999 figures), there are about 400,000 university students, representing about eight fold increase from the 55,000 in 1980. This number is distributed among the over 40 public universities and more than half-a-dozen private universities (and more of the latter as well as state governments-owned ones are expected to come on stream in the near future). The country also boasts of about 46 polytechnics and 64 colleges of education. Continent-wide (minus South and

North Africa), present estimates put the number of universities at about 316, without counting polytechnics (Mama 2003:109). When these two regions are included, the number was more than 400 by the end of the 1990s, with about 3.5 million students (Zezeza 2004:47). What this graphically demonstrates is that the growing demand for higher education is a continental phenomenon. In the Nigerian context, only a negligible percentage of qualified candidates is admitted annually. In 1994, for instance, only 50,000 out of some 400,000 candidates who applied for admission into Nigerian universities were admitted. The corresponding figures for 2002 were 80,000 and 700,000 (Obasi and Eboh 2004:174).

New or current thoughts on the critical issue of university funding do make eminent reading and sense: total funding by government is not desirable (it is, increasingly, also not feasible); passing costs or huge burdens on poor taxpayers in a political economy characterised and paralysed by massive public sector thieving and corruption by state elites—will not only flounder at the altar of social justice and equity, it will also be stoutly resisted; nor would a near total dependence on donor financing be acceptable (UNECA 1993; Wohlgemuth 1998:132). There are two realistic and pragmatic ways of apprehending this issue. One, it can be argued that, to the extent that there are different categories of parents/guardians and students—the rich, the less rich and the poor—an equitable formula of user fees could be worked out strategically to obtain from each according to his/her ability. Two, as earlier suggested, in view of the delinquent state of many an African government—amongst whom Nigeria is perhaps chief—to protest attempts to charge even modest user fees, as Nigerian students and faculty have done over the last several years, is to make a major political point about the imperative of governments that are socially relevant and politically responsible. Whilst urging the ASUU to accept the reality of a lean federal purse and resume work during the nearly six-month strike in 2002/2003 partly over poor funding and partly over an elected government's stout refusal to honour a contractual agreement freely entered into, Mike Ikhariale (2003) was quick to recognise the futility of advancing an argument seemingly out of tune with brutal empirical reality. The latter consists in the reduction of the percentage Nigerian governments are wont to allocate to the education sector 'as against some other not-so-crucial sectors purely for political or other arcane reasons and the utter official wastes and profligacy that assault our sensibilities'. Consequently, if it is the case that the twenty-first century is gradually witnessing new challenges, new realities, the disappearing of old stabilities and 'the decomposition of the old social contract between the university, the state and society in which higher education is valued as a public and intellectual good' (Olukoshi and Zezeza 2004:3), it, nevertheless, is also the case that old battles and

challenges have persisted in the underbelly of bold attempts at marketising higher education.

First, contemporary thoughts on funding and autonomy cannot be ignored. On the former, the global issues include the following: how higher education can be financed in order to achieve expansion, equity and sustainability (Woodhall 2003:81); how to operationalise the contentious notion of 'cost-sharing' (ostensibly amongst all 'stakeholders') and yet balance efficiency and equity (World Bank 2002; Obasi and Eboh 2004:182) and how to limit the for-now undue and heavy dependence on state and donor funding (Brock-Utne 2003:31). On the specific African social type, the fundamental issue is how to get adequate funding for higher education. In this respect, UNECA (1993) has made two interesting proposals. The first is to get higher institutions of learning to become more efficient in the management of their (relatively scarce) resources. In other words, it should be required of universities and their managers and administrators—no less than the state and its managers—to become less venal and more accountable. Chege (in Aka 2001) makes the important point in a 1998 study of Kenya—but with wider ramification and resonance—that 'the most destructive force in higher education (in Kenya) was not scarcity of money and education hardware, but a deficit in professional and moral integrity among influential Kenyan academics and university administrators who squander and mismanage what funds they have and dishonour basic academic ethics'. The second proposition is for these institutions to diversify their resource base by exploring and mobilising resources through non-governmental sources. These sources include the following: direct and indirect student fees; sector linkages via, *inter alia*, consultancy services; special tailor-made courses for a fee; financial investment and commercial ventures; student loans; endowments and foreign grants (they should have added 'domestic grants').

The thinking seems to be that a combination of the foregoing probable sources of funding would come in handy to augment the current meagre annual allocations to the core business of universities. A 1991 Association of African University (AAU) study (in UNECA 1993) shows that almost 60 per cent of allocated funds is expended on staff salaries and benefits, with allocations to research, staff development and libraries averaging, between 0.2 to 5.0 per cent; 1.0 to 6.0 per cent and 0.2 to 4.0 per cent. As earlier remarked, however, African universities are finding it difficult to raise funds from the existing private sector that is largely foreign and undeveloped. Most national entrepreneurs and national subsidiaries of multinational corporations do not appear enthusiastic to fund university-based and independent research except they are compelled to do so. That has been the case in Nigeria since 1992–1993 following the then 'historic' agreement between ASUU

and the Babangida government via the establishment of a 'University Research Fund' through a levy of 5 per cent charged on the pre-tax profits of certain categories of business enterprises. But it is not always clear whether the latter have been largely unfaithful in paying the levy or the Nigerian state, not untrue to type, has been diverting the funds to other sectors of the political economy or state elites have been rubbishing the proceeds in high-wire venality. What is clear, however, is that the financial succour expected from the fund has not always been forthcoming. It is also apparent that, left to market forces, many—if not most—African universities would purely and simply close shop (Kasozi, 2002:138). This is because universities are nothing without adequate funding to do business with.

On university autonomy or academic freedom, some scholars have underscored the positivity of neo-liberal reforms in this area, notwithstanding its perceived and probable pernicious effects. Olukoshi and Zeleza (2004:16) have argued that 'notwithstanding their contradictions with many of the historic and humanistic tasks of African nationalism, the neo-liberal reforms have bolstered certain key aspects of the developmentalist thrust of African political and social policy embedded in nationalist discourse, that is, the imperative of public relevance and responsibility, in this case, the engagement and linkages between higher education and other sectors of education itself and the economy' (see also Zeleza 2003:165). The deepening intrusion of business in the academia in the North is also said to have redounded positively on academics, including 'Southern' ones. Through unprecedented and numerous global linkages, networks, partnerships and alliances, these academics are afforded the opportunity not only to shore up their individual academic profiles but also to maintain relative autonomy vis-à-vis their national academies and governments as well as personal, emotional and pecuniary sanity (Zeleza 2003:169). But the negativity of the twin process of globalisation and marketisation of higher education comes into bold relief in several ways: incessant assaults on academic freedom from within and outside the academe in the form of institutional and ideological constraints posed by the state and the universities; academic practices that undermine academic freedom; a baggage of 'epistemic frames of knowledge', cultural and linguistic chains (Zeleza 2003:170 ff and Ihonvbere 1994).

It is perhaps within this context that Sall (2000, in Zeleza 2003:178) defines academic freedom as 'a struggle for citizenship' as well as 'a clear issue of human rights and democracy'. Other scholars also perceive university autonomy in relation to political powers as a function of political or democratic struggles and meaningful only to the extent that society's basic freedoms are protected (Mamdani 1994:11, 16; Sall 2001; Ogunrinade 1997; Kiggundu 2002 and Zeleza 2004:43–46). The Kampala Declaration of 1990 on

Intellectual Freedom and Social Responsibility declares clearly in its preamble that 'the struggle for intellectual freedom is an integral part of the struggle of our people for democracy and human rights'. Bangura (1996:103) sums up the nexus between academic freedom, democratisation and democracy thus:

The complaints of teachers, students and doctors for better salaries, higher grants, improved working conditions and professional autonomy enter the democratic arena only when such issues are linked to national concerns for falling educational standards and health facilities and the general problems of State repression. Such linkages bring unionist and professional agitations into the wider civil sphere and may give rise to issue-oriented pressure groups and national alliances for democratisation.

A caveat is perhaps apposite here: not all the elements of university autonomy and academic freedom are lost in relation to the state. Whilst perceived and actual loss vary from one country to the other and on different campuses, Wohlgemuth (1998:127) is right to say that several—in reality, perhaps only some—African universities enjoy a relatively high degree of academic autonomy in terms of, for example, the right to select teachers, the right to determine the content of the courses and the standard of the examinations. For him, it is perhaps at the organisational level—what he calls 'the federal nature of the traditional university organisation'—that autonomy and academic freedoms are most compromised during crisis period. The Kenyan example is very sobering in this respect: on account of wide powers in the hands of the Vice-Chancellor to hire and fire, 'few lecturers would openly dissent from [his or her] position' (Klopp and Orina 2002:57). The Obasanjo government has, since 1999, seemingly shown some interest in granting Nigerian universities autonomy. But, to all appearances, its understanding of university autonomy and academic freedom is at variance with how the academe explicates the notion and its praxis. For one, the government conceives of university autonomy as handing off funding and forcing university authorities to either generate funds on their own or close shop. At the same time, it is contemplating so-called market charges on accommodation and sundry services for students. If the government is prevaricating on announcing and implementing new fees and charges, it is because it is wary of probable stiff resistance from faculty and students. For another, it wants to keep politically-correct Vice-Chancellors in office for as long as they enjoy the goodwill and support of governing councils and the Visitor (see 'ASUU Flays Obasanjo's Move on Varsity Autonomy', *Daily Times*, <http://odili.net/news/source/2004/Jun/4/54.html>)

A propos of salary and non-salary conditions of service for academics, the 1980s and the 1990s were a veritable nightmarish experience for African lecturers. There was a deliberate attempt to pauperise them,

make them materially beholden to the powers-that-be and thereby curtail their potential and potent resistance to people-hurting market and related reforms by African governments. As the universities increasingly function within a macro-policy framework that spawns corporatisation of management as well as gradual commercialisation of learning and commodification of knowledge, academics are driven to seek pecuniary and social salvation from either brain drain or consulting for international development agencies. Brock-Utne (2003:29) reports that some of his Tanzanian colleagues could not, by their own admission, criticise the World Bank openly because of their almost total dependence on the Bank (which is said to pay 'the best'). They badly need it to augment their poor pay. Zeleza (2003:158) laments, in elegant language, 'the transformation of African intelligentsia into 'paid native informants' for foreign donors', a process that is 'a tragic testimony to the collapse of the nationalist project'.

In 1996, the salary of the average Nigerian academic was little more than yesterday's pocket money of a high school girl. The salaries were raised, perhaps handsomely, by the Obasanjo government in 2000, though not without a fight. Yet, municipal officials (many of whom are no more than secondary school leavers) earn more than the country's most senior professors! The President has made so much chest-beating out of this development, apparently ignoring the negative effect of galloping inflation on salaries. Thus, Ikhariale (2003) argues that the new pay is no more than 'an exercise in tokenism'. This is because, for him, it does not 'adequately redress the continuous official gross pauperisation and unfair demonisation of the nation's academia'. Runaway inflation is a veritable Nigerian malaise, whereby prices of basic and not-so-basic goods, commodities and services are routinely hiked astronomically by both the public and private sectors without any, or at very short, notice. Similarly, because of the steep depreciation of the naira, even 'Obasanjo's' new salaries are fast becoming inadequate for the upkeep of the family of an average university lecturer.

An oil-rich political economy such as Nigeria—the sixth largest in the world—has no business pauperising its universities and general work force this way. Yet, she is not alone in this quandary. The point has been made that 'most of the world's oil is found in countries run by dictators, tyrants and madmen...there is nothing more likely to hurry a country along the road to dictatorship than the discovery of oil. For oil provides a ready source of revenue for governments, thereby dispensing with the need for such inconvenient things as income tax and hence parliaments and democracy'. By the same token, oil economies are said to be short of entrepreneurs. They also lack other industries ('Oil Drama is no crisis, Editorial, *The Daily Telegraph* (London), 2 June 2004). Gradually, the harsh and bitter experience of the military years is being relived. Under the military,

the devaluation of the worth of the Nigerian academic attained its unflattering apogee. Ihonvbere (1994:105) writes, not without some doses of exaggeration, that 'the academic has been demystified, the Ph.D has lost its worth and the ivory tower has virtually lost its relevance and is on the verge of total collapse'. The testimony from Cameroun is no less grim. Again, the setting was in the 1990s. Jua and Nyamnjoh (2002:54) underscore the devalorisation of the teaching profession by comparing the high salaries of barely literate police inspectors to the low take-home pay of the professoriate. They lament that 'the security-conscious state panders to the interests of the military establishment; devalorising cultural capital and those who possess it'. On these three platforms—adequate funding, academic freedom and salary and non-salary conditions of work—the Obasanjo government has yet to begin the implementation of the 2001 Agreement signed with the ASUU; meanwhile, the three-year validity period of the agreement has already lapsed.

In the Nigerian context, pecuniary, material, ecological and existential problems drove many senior and top-flight academics into the cold embrace of venal and predatory military juntas. The most visible of these academics were a veritable who-is-who in academic social science in general and political science in particular. The jury is still out, but many of them did little credit to their professional disciplines (Amuwo 2002). These academics and those of their ilk who stuck to their military principals and benefactors seem to be dominant, as organic intellectuals, in the literature of the period. But we should not forget those academics—Gramsci's 'critical intellectuals'—who were largely free from the economic, political and moral constraints of their 'organic' counterparts and who, as various testimonies do attest, stood their ground and resisted various forms of 'entryism' and 'politics of the belly'. Writing on the Malawian typology, Kerr and Mapanje (2002:90) demonstrate that in the midst of the numerous betrayals and prostrate activities of organic intellectuals and academic jobbers, 'there have been remarkable acts of intellectual commitment, stoicism and courage in which academics have resisted the temptation to conform to the forces hindering national development'.

The ASUU Riposte

Depending on the political and ideological prism used, the Nigerian Academic Staff Union of Universities (ASUU) has, in the last two decades, or so, become either the hero or the villain in the struggle to emancipate the Nigerian academic and intellectual space from the jackboots of the military and the neo-military tendencies and antics of the twice elected Obasanjo government. By all accounts, however, a fairly dispassionate reading of state—university relations would demonstrate that, save for ASUU, the Nigerian university space would, in all probability, have become

an irredeemable appendage of the state and an ideological apparatus at the disposal of governments to use for their fancies and whims (Sall, et. al 2003:128). When ASUU critics point to its over-reliance on strike to extract concessions from successive governments, they are often oblivious of many things. One, that the ASUU has been caught in the deep dilemma of choosing between the extreme expression of grievance, represented by strike and letting the higher educational system and the welfare of its members deteriorate (Anugwom 2002:143). Two, that without the many strikes that, admittedly, have exacerbated a creeping and deepening systemic crisis (1992, 1993, 1996, 1998, 1999, 2001, 2002-3, to cite only the most recent ones), little or nothing beneficial to the university space and its clientele would have been got. Rather unfortunately, incessant strikes have tended to turn the ASUU, in reality the victim, into a villain of sorts in the eyes of a Nigerian populace (literate and illiterate alike) that is often given to a benign view of government.

Indeed, most of the strikes have been embarked on to get governments to respect simple contracts or agreements they had signed with ASUU. Same holds for other unions on campus. Witness: the April to October 1996 cessation of work was to get the Abacha junta (November 1993–June 1998) review the 1992 agreement it had with the Babangida regime. The prolonged strike in 1992 and 1993 succeeded in getting the government to the negotiating and bargaining table and resulted, as earlier indicated, in a landmark agreement, much of which has, regrettably, remained unimplemented. In the immediate aftermath of agreements, the tendency of Nigerian governments is to faithfully implement the provisions, only to falter or backslide shortly after. In 1993, for instance, government increased by about 300 per cent the funds allocated to the universities through the NUC. A year after, there was a return to the status quo ante or business as usual.

As already remarked, a major source of strength of the ASUU has been its practice of articulating academic freedom broadly, not in 'narrower elitist terms', nor 'as a professional right unencumbered by social responsibility', but rather as a *sine qua non* for socially relevant struggles (Zezeza 2003:170). It has also cultivated close relations with the National Association of Nigerian Students (NANS), the umbrella body of university students as well as human rights, civil liberty and pro-democracy groups. Though the NANS lost much of its vibrancy towards the tail end of military rule (1984–1999)—and it does seem that it has yet to recover from the political and mental stupor of that period—it was, during its heydays, 'an engine of social resistance' (Boyer 2002:212; Shettima 1993:91; Adejumo 2000), as in many other African countries.

If the ASUU had thought that it could easily and favourably deploy its huge moral and social capital vis-à-vis the Obasanjo government it was mistaken. It does

seem that the ASUU's allies of yesteryears have either become fatigued by numerous political combats or struggles or they see no reason why the 'democratically elected' government of Obasanjo should be put on the spot. However rationalised, the ASUU was almost a lone voice when it took on the government headlong in 2002/2003 for breach of contract. In other words, with the advent of long-sought and long-awaited electoral democracy, it appears difficult for the Nigerian academic association to mobilise its allies in the civil society to militate for university autonomy and academic liberty (cf. Mamdani 1993:11). The experience of the 2002-2003 strike action aptly demonstrated this development. It was interesting that, during the period, all the country's universities except one were shut down, yet presidential and general elections took place and President Obasanjo and the ruling People Democratic Party (PDP) won landslide victories nation-wide. Yet, in a fundamental sense, there has been little to choose between that government and the military regimes of the 1980s and 1990s in terms of state-university relations. It has been as fist-handed, muscular, arrogant, corrupt, condescending and repressive as its military precursors. By all accounts, little has changed significantly in terms of inadequate funding, unbearable working conditions and administrative high-handedness.

To be sure, some universities/departments are gradually furnishing a more worker-friendly ecology of work through the provision of desktops and access to the information superhighway for a fee. But this has happened not because funding has improved, but in spite of continued poor funding. Even this welcome improvement, however marginal, has its frustrations: how does one maximise improved academic facilities when the central government cannot guarantee regular and uninterrupted supply of energy? Rather than be sobered by the decay in the university system and its manifest legitimacy deficit, the Obasanjo government has, since its contested re-election in April 2003, been exhibiting the triumphal posturing of the leader of an army of occupation on foreign soil. It has taken on Labour (the Adams Oshiomole-led Nigerian Labour Congress) on several occasions and sought to rubbish it on issues of legitimate concern to the country's suffering work force—such as incessant, inexplicable and irrational increase in the prices of petroleum products and its negative multiplier effects on the economy and society. The Obasanjo government has also shown brazen contempt for, and an apparent unwillingness to honour, an ASUU agreement with the Abubakar regime (June 1998—May 1999). Its uncompromising and irresponsible stance on the latter precipitated the strikes of 1999, 2001 and 2002/3. Furthermore, a \$ US 1 million grant from the Fund and the Bank in 2002 ostensibly to improve agriculture and education (which faculty and students thought was unnecessary given the huge daily oil receipts of the federal government as well as

successive governments' poor record of accountability on such matters) was widely contested by the latter. In the midst of the stalemate, the ASUU went on strike in December 2002 over issues of funding and academic freedom as well as the recall of over 44 faculty members earlier sacked by the authorities of the University of Ilorin (Zezeza 2003:173). Since the suspension of that strike in May 2003, there is hardly any evidence that the Obasanjo government has released promised and owed capital funds to the universities—except perhaps to the University of Ilorin apparently to 'reward' its 'good behaviour' for not participating in the strike.

The ASUU would do well to read the following declaration by President Obasanjo in March 1992 (in Ihonvbere 1994:197) about his understanding of democracy: 'We must be aware and wary of what is called 'democracy trap', that is believing that once we have democracy, all other things will be added unto it. Democracy is easier to have than food production and increase in well-being. Democracy by itself does not produce these things...We must not copy blindly and sheepishly. Neither must we allow democracy to become destabilising, disabling, divisive and a stumbling block. Democracy, like the market, is no panacea, but it is an essential support on which the rest of the structure can hang'.

The avowed aim of the ASUU through its series of strikes has been to get the Nigerian government to agree to begin to devote 25 per cent of its budget to education as recommended by UNESCO. Till date, none of the country's successive governments has shown any interest in spending more than 10 per cent of its budget on higher education. Yet, about 80 per cent of government revenue is spent—good year, bad year—on servicing an unproductive, over-bloated and wasteful federal executive, legislature, bureaucracy and the sprawling presidency in Abuja.

Conclusion

We have attempted to show in this essay, cast within an implicit and explicit African comparative perspective, that whilst market reforms have accentuated the crisis in the Nigerian university system, it has not been at the root of the phenomenon. At the root, we have argued, has been the politics of undemocratic, venal and arbitrary post-colonial states and governments that has persistently set little store by higher education. Consequently, they have wrought much violence on their continent's universities, in the last three decades or so, through inadequate funding, denial of academic freedom/university autonomy, denial of reasonable/attractive salary/non-salary conditions of service for lecturers, as well as overheating the ecology of learning and teaching. These governments have also done little to match rising university enrolment/graduate production with job creation. The erroneous impression is then created—

and this was particularly rampant in militarist Nigeria—that there are too many university graduates and that radical universities could be shut down indefinitely, as the Babangida regime attempted to do in 1989, with no social or economic costs whatsoever to the country. Such a military mind has other infertile political imaginations, such as hegemony construction by its brawns over the civilian brains in the universities and research institutes; the control of the university space; the pauperisation of egg-heads, as seen through a facile resort to the use of the hunger weapon whenever ASUU is compelled by the state's many unimaginative policies to go on strike, etc.

States and governments of the political and ideological hue analysed above have had little or no difficulty buying into the neo-liberal agendas of international development agencies that do little more than shut out the poor, let alone the poorest of the poor, from access to higher education—a sector recently described by the Bank as twenty-first century's 'basic education'. The point, however, is that whilst it has been politically difficult for successive Nigerian governments—military and elected ones put together—to price higher education beyond the reach of many ordinary Nigerian households (by compelling university authorities to charge user fees and other market rates from students), different varieties of SAP have, since the mid 1980s, ensured that the negativity of the macroeconomic policy, particularly the gross devaluation of the national currency, reckless importation of consumer items and the incessant increase in the pump prices of petroleum and petroleum products, has had multiplier effects in all sectors of the political economy, including higher education.

In a fundamental sense, however, the contestation of both the state and the Bank and Fund by faculty and students has been largely successful in preventing these agencies from realising their people-unfriendly social agenda of pricing the cost of higher education beyond the reach of the most vulnerable segments of the society. But it has been a struggle with enormous social and professional costs for the ASUU. Whilst the Union has achieved a lot for its members, higher education and the society at large, it has not been able to oversee quality control of the academe. In particular, the ASUU has yet to devote attention to the quality and commitment of the next generation of university teachers, let alone the training of a critical mass of scholars and academics capable of effectively assuming leadership positions in the academe in the medium term. Similarly, in the process of fighting for the survival of the university system and that of its own members, the question of ethics of lecturers has, at best, received little more than a nodding attention. But Anugwon (2002:151) is right when he underlines the fact that 'the ASUU would not be functioning as a trade union if it did

not have to confront deteriorating universities and irresponsible socio-political systems'.

The struggle for the preservation of the university space from undue domestic and global interference has only started. A basic prerequisite for the preservation and enhancement of the role of the university in national and pan-African development is to have a repaired and democratic state as a credible and legitimate interlocutor between academic unions and international development agencies. The point is that, within the ambit of globalisation and marketisation of knowledge production—particularly in the realm of funding and cost-sharing—African states and universities would be called upon to make hard choices in the foreseeable future. And only a repaired, people-friendly and legitimate state would be in a pole position to provide cover for the university space from negative and disastrous elements of neo-liberal market reforms agendas (Amuwo 2004). Only such a developmental state would be capable of negotiating, interrogating and debating the positive features of those agendas with national and international stakeholders with a view to taking people and system-friendly decisions.

Note

1. President Obasanjo has ruled Nigeria thrice and these are the periods which have been labelled a, b and c as follows:
 - (a) Obasanjo, February 13 1976-October 1st 1979, after which he handed over power to the President of the Second Republic, Shehu Shagari;
 - (b) Obasanjo, May 1999 to May 2003: His first term as President of the 4th Republic;
 - (c) Obasanjo, May 2003 to May 2007: Re-election as President

References

- Adejumobi, S., 2003, 'Structural Adjustment, Students' Movement and Popular Struggle in Nigeria, 1986-1996', in A. Jega, ed., *Identity Transformation and Identity Politics Under Structural Adjustment in Nigeria*, Uppsala and Kano: Nordiska Afrikainstitutet and The Centre for Research and Documentation, pp.227-260.
- Adekanye, J.'Bayo, 1993, *Military Occupation and Social Stratification*, Inaugural Lecture, Ibadan:University of Ibadan.
- Aka, P. C., 2001, 'Education, Economic Development and Return to Democratic Politics in Nigeria', *Journal of Third World Studies*, XVIII, 1, Spring, pp.21-38.
- Amutabi, M.N., 2002, 'Crisis and Student Protest in Universities in Kenya: Examining the Role of Students in National Leadership and the

- Democratization Process', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.157-178.
- Amuwo, 'K., 2004, 'State Repair and Democratic Development in Africa', in J. M Mbaku and S.C., Saxena, eds, *Africa at the Crossroads*, Westport: Praeger Publishers, pp.315-336.
- Amuwo, 'K., 2002, 'Between Intellectual Responsibility and Political Commodification of Knowledge: Nigeria's Academic Political Scientists under the Babangida Junta, 1985-1993', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp. 93-121.
- Amuwo, 'K., 2001, 'Globalisation and the Crisis of Higher Education in South Africa and Nigeria', *Africa Insight*, 31, 4, December, pp. 11-19.
- Amuwo, 'K., 2000, 'The Discourse of Political Elites on Higher Education in Nigeria', in Y. Lebeau and M. Ogunsanya, eds, *The Dilemma of the Post-Colonial Universities: Elite Formation and the Restructuring of Higher Education in Sub-Saharan Africa*, Ibadan: IFRA and African Book Builders, pp.1-26.
- Amuwo, 'K., 1999, Confronting the Crisis of the University in Africa: Nigerian Academics and Their Many Struggles, Occasional Paper Series, Harare: African Association of Political Science, 3, 2, 36 pp.
- Anugwom, E., 2002, 'Cogs in the Wheel: Academic Trade Unionism, Government and the Crisis in Tertiary Education in Nigeria', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.141-155.
- Bangura, Y., 1996, 'Authoritarian Rule and Democracy in Africa: A Theoretical Discourse', in Julius E. Nyang'oro, ed., *Discourses on Democracy: Africa in Comparative Perspective*, Dar-es-Salaam: Dar-es-Salaam University Press, pp.97-136.
- Beckman, B. and A. Jega, 1995, 'Scholars and Democratic Politics in Nigeria', *Review of African Political Economy* (ROAPE), 64, 22, June, pp.167-181.
- Boyer, D., 2002, 'The African Crisis in Context: Comparative Encounters With Education Rationalization', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.205-218.
- Brock-Utne, B., 2003, 'Formulating Higher Education Policies in Africa: The Pressure from External Forces and the Neo-Liberal Agenda', *Journal of Higher Education in Africa* (JHEA), 1, 1, pp.24-56.
- Copans, J., 1990, *La longue marche de la modernité africaine*, Paris: Editions Karthala.
- Court, D., 2000, 'Challenge and Response in African Higher Education'. (www.wes.org/ewenr/00march/feature.htm).
- Ekong, D., 1996, 'The Future of Universities: From an African Perspective', Paper presented at the Symposium on 'The Future of Universities', 5 December, Santiago, Chile.
- Erero, J., 1999, 'Universities and the Governance Crisis in Nigeria', in D. Olowu, A. Williams and K. Soremekun, eds. *Governance and Democratisation in West Africa*, Dakar: CODESRIA, pp.101-116.
- Gboyega, A. and Y. Atoyebi, 2002, 'The Role of Universities in the Transformation of Societies: The Nigerian Case Study', Interim Report.
- Hinchliffe, K., 1987, *Higher Education in Sub-Saharan Africa*, London et al: Croom Helm.
- Ihonvbere, J.O., 1994, *Nigeria: The Politics of Adjustment and Democracy*, New Brunswick and London: Transaction Publishers.
- Ikhariale, M., 2003) ASUU and the Problems in our Universities'.
- Kerr, D. and J. Mapanje., 2002, 'Academic Freedom and the University of Malawi' *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.73-91.
- Kiggundu, M.N., 2002, 'Restructuring the African State for More Effective Management of Globalisation', *Africa Development*, XXVII, 3-4, pp.106-129.
- Jega, A., 1995, 'Nigerian Universities and Academic Staff Under Military Rule', ROAPE, 64, 22, June, pp.251-256.
- Jua, N.B. and F.B. Nyamnjoh, 2002, 'Scholarship Production in Cameroon: Interrogating a Recession', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.49-72.
- Kasozi, A.B.K., 2002, 'The Role of the State in Addressing Challenges and Opportunities Posed by the Rapid Growth of Universities in Uganda Since 1988', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.123-139.
- Klopp, J. and J. R. Orina, 2002, 'University Crisis, Student Activism and the Contemporary Struggle for Democracy in Kenya', *African Studies Review*, 45, 1, April, pp.43-76.
- Mama, A., 2003, 'Restore, Reform but do not Transform: The Gender Politics of Higher Education in Africa', JHEA, 1, 1, pp.101-125.
- Mamdani, M., 1993, 'University Crisis and Reform: A Reflection on the African Experience', ROAPE, 58, November, pp.7-19.
- Mamdani, M., 1994, 'Introduction: La quete des libertes academiques', in M. Diouf and M. Mamdani, sous la dir., *Libertes Academiques en Afrique*, Dakar: Codesria, pp.1-18.
- Mugabushaka, A. M., U. Teichler and H. Schomburg, 2003, 'Failed or Self-Hindering Prophecies? Employment Experiences of African Graduates in the 1990s,' JHEA, 1, 1, pp.57-77.
- Nyamnjoh, F.B. and N.B. Jua, 2002, 'African Universities in Crisis and the Promotion of a Democratic Culture: The Political Economy of Violence in African Educational Systems', *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.1-26.
- Obasi, I. N. and E. C. Eboh, 2004, 'The Cost-Sharing Dilemma in Nigerian Universities: Empirical

- Lessons for Policy Adjustment', in P. T Zeleza and A. Olukoshi, eds, *African Universities in the 21st Century*, vol. 1, *Liberalisation and Internationalisation*, Dakar: CODESRIA, pp.157-183.
- Ogunrinade, F.O., 1997, 'University Education for the 21st Century: Old Problems and New Challenges', Public Lecture, University of the Witwatersrand, Johannesburg, 14 May.
- Olukoshi, A. and P. T. Zeleza, 2004, 'Introduction: The Struggle for African Universities and Knowledge', in Zeleza and Olukoshi, eds, *African Universities in the 21st Century*, vol.1, pp.1-18, CODESRIA, Dakar.
- Sall, E.Y., Lebeau and R. Kassimir, 2003, 'The Public Dimensions of the Universities in Africa', *JHEA*, 1, 1, pp.126-148.
- Sall, E., 2001, 'Academic Freedom and the African Community of Scholars: The Challenges', *News from the Nordic Institute*.
- Sanders, D.S., 1994, 'The Role of Universities in Peace and Social Development', *Journal of Social Development in Africa*, 9, 1.
- Savage, D.C., and C. Taylor, 1991, 'Academic Freedom in Kenya', *Canadian Journal of African Studies*, 25, 1, pp.308-321.
- Shettima K.A., 1993, 'Structural Adjustment and the Student Movement in Nigeria' *ROAPE*, 56, March, pp.83-91.
- UNECA, 1993, *Mobilization of Alternative Sources of Funds and Effective Utilization of Resources in African Universities: Problems, Constraints and Prospects*, December.
- Van Rinsum, H. J., 2002, 'Wipe the Blackboard Clean: Academization and Christianization-Siblings in Africa?' *African Studies Review*, 45, 2, September, pp.27-48.
- Woodhall, M., 2003, 'Financing Higher Education: Old Challenges and New Messages', *JHEA*, 1, 1, pp.78-100.
- Wohlgemuth, L., 1998, 'Administering and Leading a University', in L. Wohlgemuth, J. Carlsson and H. Kifle, eds, *Institution Building and Leadership in Africa*, Stockholm: Nordiska Afrikainstitutet, pp.123-136.
- Yahaya, A. D., 1991, *Management of Nigerian Universities in the 1990s*, Occasional Paper Series, Badagry: Administrative Staff College of Nigeria (ASCON).
- Zangenberg, F., 1983, 'The Concept of the University', *The Journal of the University of Durban-Westville*, 4, 2, pp.203-211.
- Zeleza, P.T., 2003, 'Academic Freedom in the Neo-Liberal Order: Governments, Globalisation, Governance and Gender', *JHEA*, 1, 1, pp.149-194.
- Zeleza, P.T., 2004, 'Neo-Liberalism and Academic Freedom', in Zeleza and Olukoshi, eds, *African Universities in the 21st Century*, pp.42-68.

4. La crise de l'enseignement supérieur au Sénégal

Ahmadou Lamine Ndiaye

Aperçu sur le système d'enseignement supérieur

L'Afrique, vaste continent présentant une multiplicité de modèles culturels, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur, est encore fortement marquée par son passé colonial, qui présente des variations dans la construction et la mise en service des institutions universitaires. Ainsi, la politique coloniale britannique consistait à exporter l'Université britannique vers l'outre-mer. Cette exportation a été tardivement imitée par la puissance coloniale française, dont la politique de domination reposait sur l'assimilation. De ce fait, la formation supérieure était faite en métropole, à la suite d'une sélection sévère ; elle était donc élitiste. Ce n'est qu'après les Indépendances, donc après 1960, que la France a soutenu la création d'universités nationales dans ses anciennes colonies.

Les rares établissements d'enseignement supérieur créés pendant l'époque coloniale avaient une vocation régionale. Ayant pour mission de former des cadres supérieurs, ils étaient basés au Sénégal avec l'École William Ponty, au Mali avec l'École de formation des vétérinaires africains, d'ingénieurs des travaux publics et en Côte d'Ivoire avec l'École des ingénieurs d'électricité.

Avec l'Indépendance, on a assisté, consécutivement à la balkanisation des Etats, à la multiplication de ces structures. Les universités nationales ainsi créées reçurent, au début, le soutien décisif de la France, l'ancienne puissance coloniale. C'est pourquoi pendant une décennie, les diplômes délivrés par ces établissements bénéficiaient de la validité de plein droit dans les universités françaises (ce fut le cas pour le Sénégal jusqu'à 1971), parce que les programmes étaient les mêmes et la plupart des enseignants venaient des universités françaises. Durant cette phase de déploiement, les universités créées en 1960 disposaient des ressources nécessaires à leur bon fonctionnement. En d'autres termes, leurs ressources humaines étaient constituées de professeurs expatriés, hautement qualifiés, tandis que l'on ne notait pas de difficultés quelconques dans l'allocation de ressources financières suffisantes pour le fonctionnement, la recherche, la rémunération des personnels et dans la mise en place des infrastructures et des équipements adaptés aux effectifs. Par ailleurs, les cadres formés par ces premières universités post-coloniales trouvaient facilement des débouchés, essentiellement dans l'administration qui, du fait de l'africanisation des postes détenus par l'assistance technique étrangère, offrait de nombreux emplois.

Actuellement le Sénégal compte deux universités publiques ; il s'agit de l'Université Cheikh Anta Diop de

Dakar (UCAD), la doyenne des universités francophones de l'Afrique de l'Ouest, et l'Université Gaston-Berger de Saint-Louis (UGB), ouverte en 1990. Il y a un projet, très avancé, de création d'une troisième université, l'Université technologique de Thiès. Toujours dans le cadre de la diversification des structures publiques d'accueil post secondaire, il est envisagé la création de Centres universitaires régionaux (CUR). À côté de ces structures publiques, il existe de nombreux établissements privés composés d'universités (localisées essentiellement à Dakar) et d'écoles de formation, implantées dans de nombreuses régions. Mais on note une très forte concentration de ce genre de structure dans la capitale, Dakar. Actuellement un groupe de travail, mis en place par le ministre de l'Éducation, travaille à l'établissement de la carte nationale de l'enseignement supérieur.

La crise de l'enseignement supérieur

C'est dans la force des universités nationales pendant les 10 à 15 premières années de leur existence qui se situent aussi les principales causes de crise de ces institutions. Ces causes sont d'abord structurelles, ensuite sont venues s'ajouter des causes annexes. Dans les lignes qui suivent nous identifions celles qui nous semblent les plus importantes. En tout état de cause, le débat reste ouvert sur leur identification, leur hiérarchisation et leur analyse. Cependant, l'intérêt accordé à l'explication de la crise de l'institution universitaire ne nous dispense pas de prêter attention à la description du mauvais état de celle-ci.

Les causes structurelles

Débouchés et pertinence de la formation

Les universités africaines créées au lendemain des indépendances avaient pour vocation de fournir à l'administration les cadres dont elle avait besoin. Au fur et à mesure que ces besoins, forcément limités dans le temps, étaient couverts, le système allait connaître deux difficultés majeures. La première réside dans le fait que la saturation de la capacité d'accueil de la fonction publique s'est accompagnée du maintien des profils de formation initiaux. Cela a tout naturellement conduit à une inadaptation de plus en plus cruelle de la formation dispensée, c'est-à-dire son incapacité à identifier et à prendre en compte de nouveaux débouchés. Ainsi est née et s'est développée la notion de diplômé de l'enseignement supérieur chômeur. Les tentatives de l'Etat, consistant à insérer les diplômés de cet ordre d'enseignement dans la vie active, ont été très décevantes. La seconde difficulté majeure est liée à la poussée

démographique qui a provoqué un accroissement continu des bacheliers, pour lesquels la seule structure de formation post-secondaire susceptible de les accueillir tous est l'université. Ainsi, on a pendant longtemps, confondu enseignement supérieur et admission à l'université, qui a vu alors ses effectifs s'accroître de manière démesurée. Des établissements conçus pour 5 à 7000 étudiants en ont admis jusqu'au triple, sinon plus. Aux problèmes d'infrastructures nés de telles situations, sont venues s'ajouter d'autres conséquences comme l'insuffisance du personnel d'encadrement, entraînant des surcharges horaires, préjudiciables aux activités de recherche qui sont un des fondements d'un enseignement supérieur de qualité.

Financement des activités pédagogiques et de Recherche

Allouer les ressources nécessaires au bon fonctionnement d'un établissement d'enseignement supérieur, où doivent être menés ensemble enseignement et recherche, est une importante entreprise. Outre la construction et la maintenance des infrastructures d'accueil des étudiants et de la recherche, l'allocation permet la prise en charge des frais de fonctionnement et des dépenses d'équipement, qui augmentent de manière continue.

La rémunération des personnels, notamment les enseignants et les chercheurs, est soumise à des accroissements liés à la promotion de ces travailleurs. Ces promotions sont un objectif majeur dans l'enseignement supérieur parce que traduisant la performance des enseignements. Consistant en des passages d'un corps à un autre, d'un grade à un autre, supérieurs, elles entraînent, à chaque fois, une modification très sensible de la rémunération. A cela, il faut ajouter la formation continue, faite à tous les niveaux et nécessitant des déplacements pour garder le contact et échanger avec la communauté scientifique du monde.

Les universités improductives en matière de recherche ne sont rien d'autres que des écoles secondaires améliorées. Cette régression fait figure de spectre hantant les structures universitaires plus ou moins productives, car elles ne sont pas épargnées par la rareté des ressources financières qui procède de la crise économique mondiale. Dans les pays africains, cette crise est conjuguée à d'autres facteurs découlant des politiques d'ajustement structurel imposées par la Banque mondiale et les autres partenaires au développement à partir des années 1980. Cela a conduit à considérer l'enseignement supérieur comme un sous-secteur non productif dont il fallait réduire, ou tout au moins plafonner, les subventions de l'Etat qui constituent actuellement plus de 95% des ressources budgétaires des universités. Plus grave encore, cette réduction des crédits survient au moment où augmentent et se diversifient la demande et aussi le besoin d'accès à l'enseignement supérieur

C'est le lieu de réfuter l'idée distillée selon laquelle il y a trop d'étudiants dans les pays africains. La réfutation conduit non seulement à convoquer le caractère sacré du droit à l'éducation tout au long de la vie de l'homme, mais aussi à montrer que la proportion d'étudiants, rapportée à la population totale d'un pays considéré, reste très faible lorsqu'on la compare à ce qui se passe dans le reste du monde ! Le vrai problème réside donc dans les difficultés rencontrées pour assurer un fonctionnement satisfaisant des Institutions de formation tertiaire.

La dérive des prestations sociales

Les prestations en direction des étudiants concernent essentiellement les bourses, le logement en résidence universitaire, la restauration, la couverture sanitaire. Ces prestations sont considérées comme des mesures d'accompagnement des études. Initialement accordées sur des bases objectives et de manière sélective, elles ont été, par la suite, largement étendues pour ne pas dire généralisées à l'ensemble des étudiants. Elles apparaissent alors comme un droit dès lors que l'on est inscrit à l'université qui, par ailleurs, accueille tous les demandeurs ! Ainsi, il a été constaté en Afrique francophone que depuis les années 1990, 52% des ressources allouées à cette institution sont affectées à ces prestations sociales contre 48 % aux prestations pédagogiques.

Avec la pénurie des moyens et une demande sans cesse croissante, ce que l'on appelle le social a pris le pas sur le volet pédagogique. Malgré les sommes consacrées à ces prestations sociales, les bénéficiaires sont loin d'être satisfaits quantitativement et qualitativement ; et ils le manifestent de manière violente, en détruisant parfois des rares moyens existants.

Les causes connexes

A ces causes structurelles, s'ajoutent d'autres causes connexes. Ici nous retiendrons principalement les relations entre les universitaires et le gouvernement ainsi que la politisation très poussée de l'espace académique.

Les relations universitaires/gouvernement

Les universités et les universitaires ont des responsabilités sociales particulières, avec un ensemble de droits et de devoirs qui se fondent sur la liberté académique et l'autonomie de l'université, notions dont l'interprétation est loin d'être la même chez les deux protagonistes que sont le gouvernement et les universitaires. Cette différence d'interprétation n'est pas propre au Sénégal ou à l'Afrique ; elle est mondiale. Et c'est l'importance de cette question fort débattue—même si les termes du débat ne sont pas toujours clairement posés—qui a conduit l'UNESCO à y réfléchir en confiant à l'Association internationale

des universités (AIU) la préparation d'un avant projet de déclaration. L'UNESCO trace le cadre général en indiquant que

Liberté académique et autonomie des institutions d'enseignement supérieur supposent un surcroît de responsabilité au niveau du travail, y compris sous son aspect normal et pour tout ce qui a trait au financement, à l'auto évaluation de la recherche et de l'enseignement et un souci constant d'efficacité et d'économie.

L'Association des universités africaines (AUA) s'est penchée sur les relations entre le Gouvernement et l'Université. Ainsi, les participants au colloque organisé au Lesotho, en janvier 1995, sur le thème « l'université africaine, pendant et après les années 1990 » avaient demandé à l'AUA de contacter l'Organisation de l'unité africaine (OUA) pour la tenue d'un Sommet spécial sur l'Enseignement supérieur en Afrique, pour aborder, au niveau politique le plus élevé, cette importante question. Tout en reconnaissant le fait que les responsables des universités ont, au plan technique, une claire vision des solutions à mettre en œuvre pour juguler la crise, ces participants ont également compris que la mise en œuvre de ces solutions requiert l'accord et le soutien du Gouvernement. L'objectif de la rencontre visait donc à instaurer un dialogue loyal et constructif entre le couple Gouvernement /Université afin de conduire en toute confiance et efficacité les réformes indispensables qui, par ailleurs ont un coût politique non négligeable. Le problème aujourd'hui n'est pas que l'on ne sache pas que faire ; il est plutôt que l'on n'arrive pas à mettre en œuvre les mesures nécessaires, pour des raisons essentiellement politiques, liées aux coûts politiques de ces réformes.

La politisation très poussée de l'espace académique

A ce propos, il faut bien s'écouter et se comprendre. Personne ne peut reprocher aux étudiants et aux enseignants le fait de s'engager activement dans la vie politique, car ce serait restreindre leurs droits et limiter leurs responsabilités sociales. Ce dont il s'agit ici, c'est de faire la part des choses. Actuellement, on assiste de manière ouverte mais, le plus souvent de manière voilée, à une confusion entre activités politiques et libertés académiques et autonomie de l'Université. Autrement dit, alors que le campus doit être un espace de paix sociale, propice à l'enseignement et à la recherche, il est devenu un champ de confrontations politiques, souvent revêtues de l'habit des revendications corporatistes. Il faut dire que l'« ouverture démocratique » a aggravé cette situation en multipliant et en diversifiant les chapelles politiques au sein de l'institution universitaire.

Les manifestations de la crise

La crise de l'Université sénégalaise, qui est à la fois durable et profonde, se manifeste de diverses

manières. Nous étudions dans les lignes qui suivent les manifestations les plus saillantes.

La massification

Ce terme connaît sa consécration dans le discours sur la crise notamment du premier cycle. Celle-ci résulte de l'insuffisance du parc immobilier, des équipements et des effectifs d'enseignants. La pénurie ainsi rencontrée induit la dégradation des conditions de travail qui se répercute tout naturellement sur les taux de succès aux examens. Justement, c'est dans le premier cycle que les échecs sont les plus nombreux, ce qui donne lieu à de gros effectifs de redoublants auxquels s'ajoutent les cohortes de nouveaux bacheliers, de plus en plus nombreux.

La détérioration continue des conditions de vie et de travail

Elle concerne les différentes composantes de la communauté universitaire. Du fait de la pénurie des ressources financières, les recrutements d'enseignants sont réduits pour ne pas dire inexistantes, ce qui, pour les enseignements, se traduit par des rapports étudiants/enseignants hors normes. Frappée par cette pénurie, la recherche offre l'image d'un site où les équipements sont à la fois insuffisants et obsolètes. Cela entraîne nécessairement la réduction, voire l'arrêt, des activités.

La baisse de la qualité de la formation

Cette donnée se combine avec les facteurs cités ci-dessus et les grèves qui perturbent le déroulement de l'année académique. La conjonction de tous ces phénomènes donne lieu à un impact négatif sur la qualité de la formation, ce qui contribue à jeter le discrédit sur certains diplômes délivrés.

Réduction de la coopération avec l'extérieur et fuite des cerveaux

Dans ce contexte de pénurie en moyens, la mobilité académique, limitée essentiellement aux échanges Nord Sud, se réduit de plus en plus. Au même moment, les échanges Sud- Sud ont du mal à se développer.

La fuite des cerveaux constitue l'une des principales conséquences de cette situation. Elle fait apparaître deux grandes motivations pour les enseignants. La première est réductible à la recherche de meilleures conditions de travail et d'épanouissement. Ici, le but initialement recherché est l'épanouissement intellectuel, en apportant une contribution à la création et à la diffusion du savoir. Cette catégorie concerne surtout les enseignants évoluant dans des établissements universitaires aux laboratoires et autres équipements vétustes et obsolètes. L'absence de recrutement de nouveaux

enseignants conjuguée à une demande accrue d'accès à l'enseignement supérieur entraînant la massification des effectifs d'étudiants réduit presque à néant le temps à consacrer à la recherche. La seconde motivation est constituée par la recherche de meilleures conditions de vie. La majorité des établissements d'enseignement supérieur sont publics. Les enseignants, bien qu'ils soient régis par les statuts dérogatoires à la fonction publique générale, reçoivent des salaires qui ne sont pas de nature à les placer dans les conditions de vie, mêmes minimales, qu'exige l'exercice serein de leurs activités professionnelles. Cela se répercute sur leurs performances scientifiques. Ainsi les meilleurs d'entre eux cherchent de meilleures conditions de vie en quittant le pays. Si certains d'entre eux s'installent dans d'autres pays africains, la majorité va dans les pays développés.

Recherche de solutions et prévention

Le cadre général

A partir des causes et manifestations de la crise qui frappe l'université sénégalaise, on peut tenter d'esquisser la recherche de solutions durables qui passe par une réforme du système. Le Sénégal s'est engagé dans cette voie avec deux temps forts : la tenue en 1981 des États généraux de l'éducation et de la formation (EGEF), suivis de la conduite des travaux de la Commission nationale de réforme de l'éducation et de la formation (CNREF) de 1981–1984 et de la session d'évaluation en 1995 de ses conclusions, et le déroulement de la Concertation nationale sur l'enseignement supérieur (CNES), dont les conclusions ont été approuvées par le gouvernement. A ces réflexions, s'ajoute la conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, organisée par l'UNESCO en octobre 1998.

La réforme à entreprendre, pour être efficace doit s'inspirer des résultats de ces rencontres et s'attaquer aux racines des maux dont souffre l'Université. Diverses solutions seront ainsi dégagées.

Les solutions de sortie de crise

La diversification des structures de formation post-secondaire

Il faut, à côté de l'Université, offrir aux bacheliers, d'autres structures d'accueil, tant dans le public que dans le privé, avec notamment des formations de courte durée, professionnalisées, répondant aux besoins de l'économie. On offrira aussi aux diplômés de ces structures la possibilité de rejoindre ultérieurement l'université.

La création des Centres universitaires régionaux (CUR) et le développement de l'enseignement supérieur privé répondent à ces besoins tout comme le projet de création d'une troisième université technologique à Thiès, à partir du pôle de l'École

supérieure polytechnique (ESP). Le pays s'est engagé dans la mise en place d'une carte universitaire et a identifié à l'heure actuelle deux défis à relever : la forte concentration des établissements privés dans la capitale Dakar et le contrôle rigoureux de ces établissements pour éviter leur transformation en simples entreprises commerciales tirant profit de la forte demande de formation.

La réforme des programmes

Il s'agit ici de viser la pertinence et la qualité de l'enseignement supérieur, avec un accent mis particulièrement sur une efficacité interne et une efficacité externe accrues. Cette réforme doit prendre en compte, dans certains types d'établissements, les profils des emplois. Cela suppose avant tout une bonne connaissance des besoins actuels et des perspectives de l'économie. A défaut de l'obtention d'une adéquation emploi et formation au plan quantitatif il faut la rechercher au moins au plan qualitatif.

L'objectif majeur à atteindre est d'assurer l'insertion des diplômés de tous les niveaux du système de formation dans la vie active par le biais de l'auto emploi. Pour ce faire, les programmes d'apprentissage doivent prendre en compte la formation à l'entrepreneuriat. Cela nécessite la mise en place d'un système adapté et rigoureusement géré de financement des jeunes diplômés porteurs de projets viables de création d'entreprises. L'implication des universités dans la gestion de ce fonds nous paraît être une garantie supplémentaire de succès.

En raison de l'étroitesse des marchés intérieurs et des perspectives d'intégration de l'économie sous-régionale, la formation doit de plus en plus se concevoir dans un cadre régional. A ce propos, la création de pôles régionaux de formation de 3^e cycle (centres d'excellence, écoles doctorales) apparaît comme une priorité actuelle. Il est heureux de constater que l'unanimité est faite sur cette question, mais la concrétisation tarde à se manifester.

La formation pédagogique des enseignants

La formation pédagogique des enseignants n'est encore pas entrée dans les mœurs des universités francophones d'Afrique. Pourtant, l'enseignement est un métier que l'on apprend à travers la formation académique et la formation pédagogique. Actuellement, l'accent n'est mis que sur la formation académique des jeunes enseignants. Par ailleurs le développement et l'introduction des Technologies de l'information et de la communication (TIC) à la fois comme matière et outil d'enseignement conduit à de nouvelles exigences pédagogiques, qu'il convient d'apprendre et de maîtriser. Voilà pourquoi, il est nécessaire d'accorder à l'importante question de la formation pédagogique des enseignants du supérieur la place qu'elle mérite. Les jeunes collègues recrutés

ont certes des connaissances scientifiques attestées par des diplômes de haut niveau, mais n'ont reçu aucune formation pédagogique. En conséquence, ils ne sont pas en possession des moyens leur permettant d'exercer leur métier d'enseignant-chercheur avec la maîtrise souhaitée.

L'UNESCO s'est engagé à apporter des mesures correctives à cette situation. Après avoir organisé des ateliers régionaux de sensibilisation sur la question, elle recommande la création de cellules pédagogiques dans les facultés et écoles. Sur les pas de cette institution onusienne, on trouve le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES).

La nécessité de la formation pédagogique des enseignants du Supérieur se fait encore plus pressante avec le niveau de plus en plus bas des bacheliers et, d'une manière générale, des étudiants.

L'admission des bacheliers dans les structures de formation post secondaire

Des modalités et critères d'admission doivent reposer sur ce que le Directeur général de l'UNESCO rappelait, à l'ouverture de la Consultation régionale africaine sur l'enseignement supérieur, ce qui est appliqué partout ailleurs dans le monde : « l'admission selon l'aptitude à entreprendre des études universitaires » et non plus par le seul fait de présenter le baccalauréat. Dans ce domaine, un élément fondamental de la liberté académique est de laisser aux structures internes de l'Université l'entière responsabilité de la gestion des questions pédagogiques, dont celle de l'admission des étudiants devant être nécessairement mise en rapport avec la capacité d'accueil et l'offre d'encadrement (infrastructures, personnel enseignant, budget de fonctionnement...). Dans ces conditions, on a l'obligation de rendre effective la diversification des structures d'accueil de l'enseignement supérieur, afin que ceux qui ne seront pas admis à l'Université puissent tout de même entreprendre des études post-secondaires.

Quant à l'admission à l'Université, elle doit être faite à travers les critères définis par les commissions d'admission, qui tiennent compte des capacités intellectuelles des bacheliers, évaluées à travers leurs performances dans les classes de Seconde, Première et Terminale et la session d'examen du baccalauréat. D'une telle démarche devraient découler de nombreuses améliorations susceptibles d'enrayer des tensions portées par la suspicion, l'incompréhension ou le manque d'information.

En ce qui concerne la sélection des bacheliers à admettre dans les filières de formation universitaire, les commissions d'admission doivent travailler dans la transparence, à partir de critères objectifs, afficher les listes de classement par ordre de mérite de tous

les candidats. En somme, les admissions couleront de source, seront au vu et au su de tout le monde.

L'assainissement des œuvres universitaires

Les ressources ne pouvant plus être accrues de manière significative, il est essentiel de réaliser des économies. Sans remettre en cause le maintien des mesures sociales d'accompagnement pour certains étudiants, deux exigences s'imposent : assainir la gestion des œuvres universitaires et assurer la transparence des critères et modalités de leur attribution.

L'assainissement de la gestion des œuvres universitaires placé sous le double sceau de la rigueur et de la transparence devra porter en priorité sur :

- l'attribution des chambres : faite conformément à la réglementation en la matière qui doit être, par ailleurs, largement diffusée, elle va asseoir sa crédibilité lorsque tout le monde reconnaîtra que les critères de distribution des chambres et lits sont rigoureusement appliqués ;
- la restauration, dont la qualité est tributaire du réajustement des cahiers de charges liant l'institution universitaire aux prestataires de services impliqués dans le fonctionnement du nouveau système de privatisation de l'offre de nourriture aux étudiants habitant ou non les cités universitaires ;
- la couverture médicale, qui ne sera efficace qu'avec l'instauration du ticket modérateur, source de responsabilisation des bénéficiaires des prestations, et le renforcement des moyens de consultation, de cure et de suivi des patients.

La distribution des bourses et aides

C'est dans le domaine de l'attribution des bourses et aides que de nombreux efforts restent encore à faire. Dès lors qu'il y a adéquation entre les capacités intellectuelles du bachelier admis à l'Université, les capacités d'accueil des infrastructures universitaires et les possibilités d'encadrement du personnel enseignant, les critères d'attribution des bourses aux bacheliers admis par l'Université devraient privilégier le mérite. Sous ce rapport, les listes d'admission doivent être utilisées comme de précieux documents de travail de la Commission d'attribution des bourses.

Le travail de cette commission pourrait être considérablement fiabilisé si ses membres sont informés avant le démarrage des sessions d'attribution du nombre de nouvelles bourses affectées à chaque structure et à chaque filière. La fiabilité en question est aussi tributaire de l'implication des enseignants (doyens, directeurs d'UFR, Chefs de département et de section) comme piliers du procès de distribution de bourses. En bref, il s'agit de généraliser ce qui est institué avec la commission d'attribution des bourses de 3^e cycle.

Le travail des commissions d'attribution des bourses et aides devra être complété par l'intervention du ministère de tutelle qui, grâce à des aides et un nombre limité de bourses supplémentaires, assurera la satisfaction des besoins d'étudiants nécessiteux non inscrits sur les listes d'attribution de bourses par les commissions.

Nous insistons sur ces questions, qui sont d'une importance vitale dans la vie de l'étudiant. Beaucoup de conflits naissent de la perception du traitement de ces questions, par des étudiants souvent mal informés. Mais, il faut le reconnaître, il existe aussi une grande absence de transparence.

Créer un espace et une ambiance de dialogue

On parle beaucoup de la communauté universitaire en pensant à la vie en commun des étudiants, des enseignants et des personnels administratifs, techniques et de service. Il convient avant tout de donner un sens à cette importante notion, de montrer que la réalité sociale ainsi désignée se caractérise par une juxtaposition de ses composantes.

Chacune des composantes est avant tout préoccupée par ses intérêts et sa propre vision. Autrement dit, la perception d'appartenir à un même groupe, ayant une communauté de destin, n'est pas suffisamment ressentie et donc cultivée.

Il faut ensuite avoir toujours présent à l'esprit que dans une concertation, il n'y a pas toujours unanimité et donc il ne faut pas s'appuyer sur le fait qu'une proposition n'a pas été retenue pour en faire un motif de blocage de tout le système ! Et c'est dans cette prédisposition, avec l'acceptation d'appartenir à une même communauté, qu'il faut s'engager, au sein de l'institution, dans la recherche de solution aux problèmes rencontrés.

Il faut enfin mettre en place, au sein de l'institution, un cadre de dialogue et de concertation pour prévenir les crises ou rechercher avec diligence lorsqu'elles surviennent de bonnes solutions. Cela requiert la contribution de la communauté. Ce faisant, l'on se conforme à l'esprit de la liberté académique et à l'autonomie. Il faut ici souligner que le meilleur arbitrage est celui proposé par les parties concernées !

Les instances délibérantes de l'université que sont l'Assemblée de l'Université, les Conseils de faculté, d'UFR ou d'établissements doivent donc, dans le cadre de leurs responsabilités, jouer pleinement leurs rôles et assumer leur part dans la recherche de solutions au lieu de tout laisser entre les mains des recteurs et du gouvernement.

Mais allons encore plus loin dans l'analyse. Chaque université devrait être dotée par sa principale instance délibérante, l'Assemblée de l'Université, d'une cellule de crise chargée de prévenir et/ou de résoudre les crises. Ensuite, il est souhaitable qu'au

niveau national, les cellules propres à chaque institution se concertent et travaillent ensemble. Pour être efficace, cette cellule doit regrouper les représentants de l'ensemble des composantes de la communauté universitaire, bannir tout esprit corporatiste, n'avoir donc en vue que l'intérêt de l'institution, faire preuve, à la fois, d'objectivité et de réalisme, quel que soit l'interlocuteur ou la composante mise en cause.

La création et le fonctionnement d'une telle structure, au sein de la communauté universitaire, marquent un pas important dans l'application de l'autonomie de l'Université. Cette structure doit être acceptée et respectée par l'ensemble de la communauté qui l'aura créée. Cela conditionne son acceptation et son respect à l'extérieur de l'espace universitaire. C'est en effet ce respect qui lui donnera la crédibilité lorsqu'il faudra dialoguer avec les partenaires extérieurs, au premier rang desquels le Gouvernement.

Il appartient à la communauté universitaire de prendre l'initiative dans la gestion, la prévention des crises ou dans la recherche de solutions, pour éviter que d'autres le fassent à sa place. Les solutions trouvées en dehors de l'Université seront toujours partielles, car les autres décideurs ne peuvent connaître aussi bien que les universitaires le fonctionnement interne et les spécificités de leur institution.

Mais, pour être efficace dans la prévention et la gestion des crises ou la recherche de solutions, il y a aussi tout un environnement à corriger dans et hors de l'Université. Les membres de la communauté universitaire admettent que rien de sérieux de positif et de durable ne peut être fait ou obtenu, en particulier dans un système éducatif, sans la discipline. A la discipline dont le relâchement est de plus en plus inquiétant, il y a lieu d'ajouter le respect mutuel, respect de l'étudiant envers ses maîtres, respect envers les supérieurs et réciproquement. Il faut ensuite avoir un sens civique qui fasse comprendre et admettre à tous que l'école est un bien de la société toute entière que nous devons, tous ensemble préserver et défendre en écartant l'extrémisme qui peut conduire à la destruction de l'institution universitaire. La sauvegarde de celle-ci doit toujours l'emporter sur tout. Transformer l'environnement revient aussi à faire en sorte que les méthodes de lutte restent civilisées. En d'autres termes, chaque membre de la communauté universitaire va s'évertuer à bannir cette dérive violente qui est déroulée au sein et dans les environs des campus au détriment des personnes et du patrimoine. Enfin, prévenir, gérer et/ou résoudre des crises, c'est actionner quand il le faut le dispositif réglementaire en mettant en œuvre, en toute transparence, objectivité et rigueur, les procédures et mesures disciplinaires. C'est ainsi que la communauté universitaire crédible et respectée

de l'extérieur pourra s'investir dans la préparation, l'élaboration et la conduite des réformes indispensables à la survie ou au bon fonctionnement de l'Université. Il est en effet fondamental que ceux qui vont appliquer une réforme participent à son élaboration, s'y impliquent afin que la réforme apparaisse comme une partie de leur œuvre. La stratégie de sa mise en œuvre comportera également une bonne politique de communication, en vue d'expliquer le plus largement possible ses enjeux, ses contenus, les difficultés qu'elle affronte. Devant être menée par ceux chargés de conduire la réforme, cette politique, qui va inclure un dialogue avec les différentes parties prenantes, démarrera avec le processus d'élaboration du contenu de la réforme.

En définitive, retenons que l'Université et d'une manière générale l'école, est certes un lieu d'affrontement, mais ne l'oublions jamais, il doit toujours s'agir de l'affrontement des idées.

Perspectives de l'enseignement supérieur

Les perspectives que l'on tire de l'analyse de cette crise et des solutions sont contrastées. Elles renvoient à la fois au pessimisme et à l'optimisme.

Un horizon toujours sombre

Le pessimisme découle tout d'abord de la durée et de la profondeur de la crise, qui a commencé à se manifester vers le milieu des années 1980. De nombreuses réflexions concertées ont été consacrées à la recherche de solutions de sortie de crise. Force est de constater que si des propositions ont été avancées, la mise en œuvre, de manière durable des réformes retenues a fait défaut. Comme le disait un jour un responsable malien de l'Association des parents d'élèves, nous nous évertuons à sauver les années scolaires et universitaires les unes après les autres, alors que c'est l'école qu'il faut sauver.

L'escalade de la violence alimente le pessimisme. Les manifestations revendicatives d'étudiants, provoquées par la crise et consistant au début en des marches, sont de plus en plus violentes avec des formes fort diversifiées. Depuis peu, on observe de véritables agressions et faits plus graves sur des composantes de la communauté universitaire. Avec la nécessité de bâtir et de consolider la cohésion de cette communauté et aussi avec la dérive qui s'installe, on est en droit de s'inquiéter. L'inquiétude est d'actualité quand on s'intéresse à l'état des lieux du patrimoine matériel. Le niveau de dégradation actuel des infrastructures et équipements est tel que l'on se demande comment continuer à remplir la triple mission de l'Université (formation, recherche et prestations de services).

Heureusement qu'il y a encore beaucoup de personnes qui continuent de croire à la mission de l'enseignement supérieur, ce qui fonde l'optimisme.

Les éclaircies d'un horizon

L'optimisme repose sur de nombreux éléments. On verra en premier lieu la vision de la Banque mondiale. Cette institution qui a longtemps pénalisé l'enseignement supérieur et bloqué les mutations nécessaires à son progrès est en train d'évoluer favorablement. Elle a adopté une nouvelle attitude vis-à-vis de l'enseignement supérieur.

L'existence de cadres compétents qui continuent de consentir d'énormes sacrifices pour la survie et la résurrection de l'enseignement supérieur dans le pays est un autre motif d'optimisme. On peut en dire autant avec l'amplification et la diversification de la demande d'accès à l'enseignement supérieur. De telles tendances confirment que le siècle qui commence est véritablement celui du savoir et que la demande en question traduit dans les faits le besoin d'éducation tout au long de la vie.

L'optimisme se fonde également sur la diversification des structures d'accueil en cours. Comme nous l'avons vu, une des nombreuses causes de la crise réside dans le fait qu'au début du développement de l'enseignement supérieur l'on avait confondu et restreint l'accès à l'enseignement supérieur, à l'admission à l'Université qui exerçait le monopole de la formation post secondaire. Actuellement, on assiste à la diversification de ces structures, avec la multiplication des universités publiques et privées, des établissements privés offrant des formations courtes, professionnalisées dont l'économie a tant besoin. Dans ce domaine, l'Etat n'est pas en reste avec l'ouverture prochaine des CUR et du projet de création d'une troisième université publique, l'Université polytechnique de Thiès.

Enfin, l'optimisme est à rapporter à la prise de conscience d'institutions africaines de coopération. Jusqu'ici les partenaires au développement qui intervenaient dans le financement de l'enseignement supérieur étaient étrangers au continent. Depuis 2001, la Banque africaine de développement (BAD) s'est engagée à financer une importante étude sur l'enseignement supérieur et la recherche dans les 8 pays de l'UEMOA. Cette dernière est l'agence d'exécution de l'étude démarrée en février 2004 et devant déboucher sur l'élaboration et l'adoption d'un projet d'appui. Il faut voir là une prise de conscience d'une part, du rôle et de la place de la science et de la technologie, et d'autre part l'importance de la formation des ressources humaines dans le processus de développement économique, social et culturel durable.

Conclusion

Nous voudrions reprendre ici, en écho, le plaidoyer sur « L'université, Acteur responsable de la transformation sociale » du professeur Michel Falise, Recteur émérite de l'Université catholique de Lille, membre du Conseil d'administration de l'Association internationale des universités (AIU), pour dire que

L'université contribue à façonner et orienter l'avenir social à court, moyen et long terme. Elle bénéficie à cet égard d'une capacité toute particulière, à la fois par l'objet de son travail et par les conditions institutionnelles dont elle bénéficie. L'objet de son métier, c'est-à-dire la production et la diffusion de connaissance est en effet au cœur de toute mutation. Par ailleurs, l'Université, comme composante du corps social, dispose assez fréquemment, plus que d'autres, de conditions de liberté,

d'aisance matérielle de capacité critique vis-à-vis de la société, qui favorisent à priori son potentiel contributif à la transformation.

Ces propos nous indiquent le long chemin qu'il nous reste à parcourir pour hisser nos institutions à ce niveau de responsabilité toute particulière. Conjuguons nos efforts pour que nos Universités répondent à ces normes, pour remplir leur mission qui est universelle. Sur cette voie, après de larges concertations nationales, régionales et internationales, des orientations pertinentes ont été définies. Toutefois, la mise en œuvre pose encore problème et cela est aussi dans l'ordre normal des choses car, selon J.M Keynes « ce qui est difficile n'est pas d'adopter des idées nouvelles, mais de se soustraire à l'emprise des vieilles idées ».

A : Le financement communautaire de l'éducation

5. Le financement des écoles communautaires de base au Sénégal

Kassa Diagne

Le développement de l'éducation en Afrique occupe une place importante dans les objectifs du millénaire. Les rencontres de Jomtien (Chine) en 1991 et de Dakar (Sénégal) en 2000 montrent que la communauté internationale a décidé de réaliser l'objectif dit « Education pour tous » (EPT). En 2003, l'UNESCO a proclamé la période 2003–2012, décennie de l'alphabétisation. Il s'agit d'obtenir la réduction de moitié de l'analphabétisme au niveau planétaire.

Ces intentions nobles et légitimes ont favorisé dans les pays africains l'affirmation d'une conscience et d'une volonté politique porteuses de mobilisations autour des questions d'éducation. Cela s'est noté de façon particulière du côté des populations. Du côté des techniciens et experts en éducation, l'heure a été à la multiplication des cadres de travail et des rencontres pour partager la réflexion sur l'éducation et s'accorder à affirmer leur vision commune, à savoir la promotion du développement de l'éducation en Afrique. Sous ce rapport, l'accent est mis de plus en plus non seulement sur la mise en œuvre de plans d'action, mais aussi et surtout sur l'affinement des analyses sur les politiques éducatives inscrites désormais dans une perspective de développement durable. Au cœur de celles-ci, on retrouve la question fondamentale du financement, qui retient particulièrement l'attention lorsque se pose le devenir de l'École communautaire de base (ECB). Cette contribution l'examine en choisissant le Sénégal comme analyseur.

Dans les lignes qui suivent, nous présentons en premier lieu le contexte d'émergence des ECB, c'est-à-dire celui des modèles alternatifs, avant de définir celles-ci et d'aborder leur financement. Ce dernier exercice nous conduira à appréhender l'expérience particulière du projet PAPA II.

Contexte d'émergence des écoles communautaires de base

Le Sénégal, à l'instar de la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne, s'est résolument engagé dans la réalisation de l'Education pour tous (EPT). Face à la baisse vertigineuse de son taux brut de scolarisation, passé à 54 % en 1995, il a décidé de relever le défi de la scolarisation en fixant l'enseignement élémentaire comme sa priorité. L'analyse des difficultés rencontrées a largement contribué à la définition d'une politique d'éducation de base qui avait entre autres objectifs de :

- rendre plus performant le système éducatif marqué par des taux élevés de redoublement et d'abandon en particulier chez les filles, malgré tous les efforts déployés pour les maintenir ;
- surmonter la rupture trop souvent observée entre les élèves scolarisés et leur milieu qui favorise leur éloignement des activités productives manuelles considérées comme péjoratives, ce qui traduit l'ina-déquation de l'enseignement par rapport aux acti-vités et enjeux économiques de nos sociétés dans lesquelles doivent s'insérer les jeunes ;
- rechercher une structure des coûts d'éducation moins lourde et plus propice à une extension du nombre de classes et des enseignants ;
- corriger les disparités régionales et départementa-les dans la scolarisation ;
- procéder à l'expérimentation de modèles alterna-tifs d'éducation de base qui devrait arriver à la défi-nition d'un modèle alternatif ouvert et généralisable à l'échelon national et capable de revitaliser le sys-tème en vue d'éduquer mieux.

Ces objectifs participent de l'exercice du droit à l'éducation qui vise la réduction de l'analphabétisme, en particulier celui des jeunes âgés de 9 à 15 ans et ayant donc dépassé l'âge scolaire. La mise en œuvre par le Sénégal de sa stratégie d'effacement de l'analphabétisme par l'éducation de base alternative dans un cadre non formel justifie le bien-fondé des écoles communautaires de base.

Essai de définition

Par opposition au système formel, qui a pour vocation de faire passer les élèves au cycle d'enseignement suivant (en l'occurrence le moyen), le modèle alternatif d'éducation a pour finalité, selon la lettre de politique du secteur de l'éducation, de participer à la stimulation de la demande d'éducation en apportant une offre éducative de proximité à des populations souvent déshéritées. L'école communautaire de base peut se définir comme une école de la communauté, pour la communauté et par la communauté. Elle favorise en général l'insertion des jeunes dans le milieu socio-économique après avoir complété le cycle de quatre ans.

Les options ci-après, parfaitement réalisables dans le cadre des ECB, reposent sur des critères d'âge, de

performance des apprenants, d'opportunités offertes par le milieu et portent sur :

- la préparation à l'insertion socio-économique ;
- l'articulation du non-formel au formel par un système de passerelle qui peut assurer la transition vers l'enseignement moyen et la possibilité d'obtenir le certificat de fin d'études élémentaires (CFEE);
- la pré-professionnalisation par l'initiation à des métiers choisis d'un commun accord avec les populations favorisant l'articulation de l'alphabétisation à la formation professionnelle.

Des caractéristiques des ECB

Les ECB, ouvertes là où il n'y a pas d'école de type formel, ciblent, comme nous l'avons déjà dit, les jeunes ayant dépassé l'âge scolaire, c'est-à-dire qui se situent dans la tranche d'âges de 9-14 ans. Elles pratiquent le bilinguisme pour conduire les apprentissages scolaires. La langue nationale, celle du milieu, et le français sont ainsi appelés à cohabiter dans l'harmonie. En somme, le recours à ces deux langues d'enseignement indique que les ECB promeuvent un bilinguisme positif.

Le curriculum est organisé selon l'architecture suivante : un tronc commun d'apprentissages instrumentaux (lecture, calcul, expression écrite pour les deux langues) et des spécificités articulées aux apprentissages dits fonctionnels et pratiques (étude du milieu local et national, éducation artistique, éducation physique et sportive, micro-projets éducatifs). Le quantum horaire est fixé ici à 1200h/an. Sa répartition dépend de l'option choisie.

Le financement de l'éducation

Le financement peut être compris comme l'affectation de ressources nécessaires (fonds) à un service, une entreprise pour la réalisation d'un projet. Dans le cadre du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), il répond à une logique de rationalisation et d'efficacité. Le PDEF s'est doté d'un outil de planification budgétaire sur une base annuelle plus connu sous le nom de Plan d'opération de budget annuel (POBA). L'analyse de cet outil permet de déterminer le financement alloué à chaque sous-secteur, les sources de financement et la contribution de chaque bailleur. Chaque dépense inscrite est justifiée par sa pertinence à travers ses objectifs et ses indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs ; d'où l'exigence de réaliser plutôt des résultats qu'une panoplie d'activités.

Depuis 2000, le budget de l'éducation est passé de 38 à 40 % ; ce qui traduit sa grande ambition pour ce secteur vital.

Le financement de l'éducation de base non formelle

Le Plan d'action de l'alphabétisation issu du colloque de Kolda s'appuie sur la stratégie du faire-faire qui est une démarche novatrice et efficace en ce sens qu'elle permet à l'Etat et aux partenaires de se doter d'une clé de répartition fonctionnelle des rôles dans l'exécution des programmes d'Éducation de base non formelle (EBNF). Cela s'est traduit par l'émergence de nouveaux pôles de compétences :

- l'Etat a un rôle de pilotage, d'orientation, de planification, de coordination ;
- la société civile est responsable du développement et de la livraison des programmes d'EBNF;
- le secteur privé participe avec l'Etat au financement de l'éducation de base des adultes intervenant dans le tissu industriel et/ou artisanal en vue d'accroître leurs capacités professionnelles et d'encourager la productivité ;
- le Centre national de ressources éducationnelles est appelé à promouvoir, outre le partenariat et le renforcement des capacités nationales, la génération et la gestion des fonds.

Les sources de financement

Elles ont pour noms : l'Etat sénégalais intervenant avec la mise en place du projet d'alphabétisation intensive du Sénégal (PAIS-Etat) placée sous la responsabilité des 11 conseils de région, les partenaires techniques et financiers (ACDI, Banque mondiale, GTZ, ONG comme Aide et action, Plan international).

La part de l'Etat est estimée à moins de 1 % des fonds injectés dans l'EBNF. Au regard de cette situation, de nouvelles dispositions sont prises dans la lettre de politique générale qui affectent tour à tour moins de 1 % à l'alphabétisation et moins de 1 % aux ECB dans le budget de l'Etat.

Cette lettre de politique indique une diversification des sources en ciblant de nouveaux acteurs et partenaires : les collectivités locales, les entreprises, les familles et les individus. C'est de cette façon que l'on compte réduire la part prépondérante des acteurs extérieurs dans le financement des ECB.

Les conditions d'accès au financement

La stratégie du faire-faire exige que l'accès au financement des ECB se fasse à partir de conditions définies dans un manuel de procédures approuvé. Elles sont au nombre de quatre. La première est la reconnaissance légale de l'opérateur en alphabétisation. Cela est fait quand la personne morale légalement constituée est reconnue apte à conduire les programmes proposés et à gérer les fonds

demandés. La seconde est la recevabilité de la requête. Celle-ci doit être déposée suivant les normes et critères contenus dans le manuel de procédures et par un acteur affichant une expérience avérée en EBNF. La troisième condition porte sur l'éligibilité. Il faut satisfaire aux exigences qualitatives et quantitatives attendues d'un programme d'ECB et révélées par l'analyse technique et financière de la requête. La dernière condition est relative à la contractualisation. Le requérant doit être élu par un comité d'approbation, signer un protocole d'accord définissant les obligations contractuelles liant les différentes parties, respecter les exigences du cahier de charges pour les résultats attendus de la gestion technique, administrative, financière et partenariale et, enfin, assurer de manière continue et satisfaisante l'exécution du programme.

La structure du coût

Le budget des ECB est élaboré selon un coût unitaire par apprenant de 38 000 F/an, un sous-projet regroupant 05 ECB pour un effectif moyen de 30 élèves/classe (soit 150 apprenants en moyenne), un personnel composé de cinq Volontaires de l'éducation (VE), d'un superviseur et d'un gestionnaire. L'enveloppe budgétaire comprend aussi la participation du bailleur (ACDI) sous forme de subvention de 85 % en espèces et celle de la communauté de base intéressée dont la contribution (de l'ordre de 15 % du total de la somme mobilisée) est versée en nature et/ ou en espèces

La structure du coût est déclinée suivant les rubriques essentielles qui favorisent un déroulement correct des apprentissages et les préalables à remplir (formation du personnel local)

Tableau 1 : Frais d'éducation

N°	Rubriques	Coût (FCFA)	%
1	Formation du personnel (5 VE, 1 superviseur, 1 gestionnaire)	915 000	4
2	Personnel : indemnité de 50 000/ mois à 60 000/mois	12 900 000	56,5
3	Matériel didactique : livres, cahiers, petit matériel	2 979 600	13
4	Equipement et matériel	2 036 500	8
5	Gestion des centres, supervision évaluation	2 717 449	11,9
6	Appui institutionnel: fonctionnement	1 250 000	5,4
		22 798 549	98,8

Ces rubriques peuvent être regroupées en deux grandes catégories distinctes (tableau 2).

Tableau 2 : Les catégories de dépenses

		(%)
Dépenses d'éducation	86,9	87
Personnel (formation + indemnités)	60,5	
Condition de travail et d'études	21	
Préparation à l'insertion et à la pérennisation	5,4	
Dépenses de gestion		
Gestion technique et administrative	11,9	12

Ces deux catégories sont réparties selon les intervenants-clés (tableau 3).

Tableau 3 : Les ratios des dépenses selon les principaux intervenants

Apprenants	26,4 %
Personnel	60,5 %
Total	
- dépenses de gestion concernant l'opérateur	86,9 %
Opérateur	11,9 %
Total global	99,9 %

Au total, la contribution du bailleur prend en compte les données essentielles garantissant le déroulement du programme pour éviter de faire de la participation communautaire une contrainte en situation de pauvreté. Cette participation est considérée comme un appoint contribuant à renforcer les moyens de mise en œuvre dudit programme. Sa disponibilité se réalise dans le temps en fonction des possibilités de la communauté. Elle est ainsi répartie:

Tableau 4 : Répartition des contributions

Opérateur	2 286 994 FCFA	10 %
Communauté	1 143 497 FCFA	5 %

Elle est souvent utilisée pour la construction d'un abri provisoire avec les matériaux locaux et l'investissement humain estimé au plan monétaire. Elle est gérée par le comité de gestion de l'ECB, qui porte habituellement le nom de la communauté intéressée.

Les problèmes rencontrés

Les problèmes rencontrés sont de plusieurs ordres. On peut noter :

La reconnaissance officielle des ECB

Jusqu'à un passé récent, les ECB n'avaient pas de statut officiel. Cela pourrait justifier la non contribution de l'Etat et poserait un problème face au bailleur qui vient appuyer la politique de l'Etat. Actuellement, une inversion de tendance s'observe avec l'existence d'un arrêté du ministre délégué et la mention des ECB dans le document de politique de l'éducation validée en 2004. Une telle avancée autorise à espérer que le budget de l'Etat prendra en charge ce type d'éducation.

Un financement non garanti

Les ECB sont développées dans le cadre de projets dont le financement est totalement assuré par un financement extérieur pour le cas du PAPA. Ce financement est tributaire du temps d'exécution des projets dont la durée de vie est limitée. En conséquence, on a une absence de garantie et de pérennité.

Une participation communautaire aléatoire

Dans un contexte de pauvreté, la participation communautaire, estimée à 15%, n'est pas toujours assurée, même si elle peut se faire en nature ou en termes d'investissement humain (voir ci-dessus). Elle est incontournable là où les apprentissages sont déroulés dans un local dit « abri provisoire ». Compte tenu des moyens très limités qu'exige un renouvellement permanent et de la durée du cycle d'enseignement (quatre ans), cette contribution reste aléatoire et ne donne aucune garantie.

L'essoufflement de l'Etat

Avec 40 % de son budget alloué à l'éducation, le Sénégal trouvera difficilement les moyens d'augmenter les ressources en faveur de ce secteur. Les limites objectives atteintes traduisent l'essoufflement de l'Etat, surtout quand on note que l'ECB ne figure pas dans la liste de ses priorités.

Les perspectives***La définition d'une politique et d'un plan d'action***

Il est clair, aujourd'hui, que la définition d'une politique et d'un plan d'action en matière d'éducation constitue une condition essentielle d'accès au financement extérieur ou national pour la simple raison qu'on n'investit pas sur des choses qu'on ne connaît pas. Cela enjoint la définition de politiques claires, bien planifiées avec des estimations financières.

La contribution financière de l'Etat

Elle traduit une volonté de conduire les politiques en se plaçant en première ligne. Une telle attitude reste encourageante aux yeux des divers partenaires. D'où l'importance de la mise en application des dispositions de la lettre de politique générale du Sénégal, qui prévoient une contribution à hauteur de moins de 1 %. Une telle initiative fait figure de source de motivation pour les acteurs des ECB privés auparavant de tout financement interne. Avec l'intervention financière des pouvoirs publics, 38 000 apprenants peuvent être enrôlés par an.

La diversification des sources de financement permanentes

Elle demeure le credo du Centre National de Ressources Educationnelles (CNRE) qui se propose de mettre en place, d'ici 2006, une agence d'exécution technique et financière. Dotée du statut d'association d'utilité publique et d'organes de gouvernance de représentation paritaire, elle ambitionne de générer des fonds et d'assurer l'auto-financement de l'alphabétisation des adultes et de l'éducation de base des jeunes analphabètes fréquentant les ECB.

Les mécanismes du financement diversifié sont nombreux. On identifiera comme éléments essentiels le concours des sources dites « traditionnelles », la création d'un fonds capital, la levée de fonds, la vente de services éducatifs au secteur privé,.

Conclusion

Le financement de l'éducation est un enjeu de taille dans la réalisation des objectifs d'éducation pour tous. Sous ce rapport, la responsabilité de l'Etat reste engagée. Les pouvoirs publics doivent être et rester le principal bailleur de nos systèmes éducatifs pour garantir en grande partie leur développement. Cependant, l'ère de l'Etat-Providence étant révolue, il importe de trouver des stratégies novatrices et des mécanismes de contribution et de diversification des sources de financement. Cela suppose la détermination de coûts d'éducation de base soutenables.

6. Conférence sur « le financement communautaire de l'école au Bénin »

Christophe Denadi

Introduction

L'examen de l'évolution de la politique de l'enseignement au Bénin peut aider à comprendre les raisons de certaines tendances décourageantes. Après avoir adopté une idéologie marxiste-léniniste en 1975, le gouvernement s'est employé à remédier aux inégalités de la distribution des possibilités d'accès à l'instruction héritée de la période coloniale en encourageant l'enseignement universitaire.

Une politique visant à assurer le cofinancement de l'enseignement par l'Etat et les collectivités locales a été mise en place pour le primaire et le secondaire, en application de laquelle les parents devraient assumer la majeure partie des coûts non salariaux de l'éducation.

L'Etat, pour sa part, devait intégralement financer l'enseignement supérieur (y compris les dépenses de subsistances des étudiants et les bourses d'études à l'étranger) dans le but de former le personnel nécessaire à la gestion d'un secteur public en expansion. Or, il n'a pas été possible de perpétuer ce système lorsque le rythme de l'activité économique s'est ralenti, les parents ont eu de plus en plus de mal à régler leurs cotisations, et un déficit de financement de 75 pour cent est apparu pour des dépenses à un titre autre que les rémunérations.

Il s'est donc produit une détérioration générale de la scolarité, en particulier dans les régions pauvres où les contributions des parents ont le plus diminué. L'Etat a également commencé à éprouver des difficultés à assumer en totalité la facture de l'enseignement supérieur et le secteur public a cessé d'absorber tous les diplômés.

Financement et dépenses d'éducation

Quelques notions importantes :

Selon les statistiques les plus récentes au Bénin (année scolaire 2002-2003), les écoles primaires Publiques et Privées sont au nombre de 4,865 pour 22,516 salles de classes et 29,190 classes.

Nombre d'élèves : 1233,214 dont 516,137 filles ; 19,836 enseignants dont 3,810 femmes.

On distingue dans l'ensemble de l'école béninoise cinq catégories d'enseignants ;

- 1) Enseignants Permanents, fonctionnaires de l'Etat
- 2) Enseignants contractuels de l'Etat
- 3) Enseignants contractuels Locaux (au niveau des collèges d'enseignements général (CEG))
- 4) Enseignants communautaires dans les écoles primaires

- 5) Enseignants vacataires qui constituent une couche très importante dans le système éducatif au Bénin

On note que sur soixante enseignants, huit seulement proviennent de l'Etat. Cet état de chose est dû aux faits suivants:

- gèle de recrutement depuis des années ;
- nomination de certains enseignants à des postes politiques ;
- départ volontaire des enseignants à une époque donnée, situations imposées par le PAS (Programme d'ajustement structurel) ;
- A tout ceci s'ajoutent la massification de l'école, la création des écoles communautaires ; et bientôt avec la décentralisation, les écoles seront créées un peu partout dans les nouvelles communes.

Dépense d'éducation

La dépense d'éducation du Bénin s'élève, en 1996 à 50,1 milliards de francs (CFA).

Elle comprend l'ensemble des financements publics, ou extérieurs, visant à apporter les moyens humains, matériels et les équipements nécessaires aux établissements scolaires publics et privés d'enseignement maternel, primaire, secondaire ou supérieur sous tutelle du ministère de l'Education nationale et de la Recherche Scientifique ainsi que ceux destinés à la formation initiale ou continue des personnels d'éducation. Elle comprend aussi les dépenses des familles induites par la fréquentation des établissements scolaires comme les achats de livres ou de tenues Kaki.

La dépense d'éducation représente ainsi 4,4 % du Produit Intérieur brut (PIB) en 1996, et 8,900 FCFA par habitant. Rapportée au nombre des élèves et étudiants, elle représente 50,500 FCFA par élève, soit 25 % du PIB moyen par habitant (tableau 1).

Tableau : Dépense d'éducation, population et PIB année 1996

Dépense totale d'éducation (milliards FCFA)	50,1
Produit intérieur brut (milliards CFA)	1 130,5
Part de la dépense d'éducation dans le PIB	4,4 %
Nombre d'habitant (milliers)	5604
Dépense d'éducation par habitant (FCFA)	8900
Nombre des élèves et étudiants	992,4
Dépense moyenne par élève ou étudiant (FCFA)	50500
Dépense par élève, en % du PIB par habitant	25 %

Evolution de la dépense d'éducation 1993-1996

Pendant la période 1993 à 1996, le Produit intérieur brut a augmenté fortement : +90 %. Cette augmentation est surtout le résultat de la forte inflation, en 1994 et 1995, résultant de la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994. Elle est aussi due à une croissance économique positive chaque année ; le PIB à prix constant a augmenté de 15 % en trois ans.

Dans ce contexte de croissance économique, la dépense d'éducation a elle aussi augmenté : +13 % à prix constants, +86 % aux prix courants. Toutefois, cette augmentation a été plus faible que celle de la richesse économique créée, et le pourcentage du PIB consacré à l'éducation se situe en 1996 au niveau de 4,4 %, légèrement inférieur à celui de 1993, qui était de 4,5 %. On observe une baisse sensible en 1995 (4,3 %), suivie d'un rattrapage partiel en 1996.

Si l'effort financier est resté relativement stable comparé à la richesse nationale produite, le système éducatif béninois a accueilli un nombre croissant d'élèves et d'étudiants : près de 28 % de plus en trois ans. L'accroissement des dépenses en termes réels a été plus faible que celui des effectifs scolarisés et la dépense moyenne par élève, qui a toujours augmenté en francs courants, a en fait diminué à prix constants. La dépense par élève de 34 600 FCFA en 1993 équivalait à 56 900 FCFA de 1996 soit un niveau supérieur de 12,7 % à la dépense moyenne de 1996 (tableau 2).

Tableau 2 : Evolution de la dépense d'éducation 1993 à 1996

	1993	1994	1995	1996
Dépense d'éducation (milliards CFA courants)	27,0	37,3	43,0	50,1
PIB milliards CFA courants)	596,4	831,1	1002,9	1130,5
% PIB consacré à l'éducation	4,5	4,5	4,3	4,4
Elèves (milliers)	779,5	836,9	910,2	992,4
Dépense moyenne par élève (FCFA courants)	34600	44600	47200	50500
Indice des prix du PIB	107,9	144,1	166,2	177,3
Dépense d'éducation à prix constants (milliards CFA 1996)	44,4	45,9	45,8	50,1
Dépense d'éducation à prix constant (FCFA 1996)	56900	54900	50400	50500

Cette diminution de la réponse réelle par élève est à relier à la dégradation des taux d'encadrement : un enseignant pour 52 élèves dans les écoles primaires publiques en 1995-96 contre un pour 45 élèves en 1992-1993.

Origine des financements

Le financement de l'éducation repose sur trois sources principales :

- les administrations publiques qui redistribuent les ressources provenant des impôts et taxes,
- les ménages qui portent des contributions aux écoles ou qui effectuent des dépenses directes pour leurs enfants scolarisés,
- les partenaires extérieurs et les ONG, qui apportent une aide financière sous forme de dons ou de prêts remboursables par les administrations nationales.

Les administrations publiques

Les administrations publiques financent en 1996 près de 60 % de la dépense totale (tableau 3). Le budget de l'État représente à lui seul 58,8 % de la dépense totale d'éducation. Ce poids résulte de la part prépondérante du secteur public dans la scolarisation des élèves. Les collectivités ne représentent que 1,1 % de la dépense totale. Si on ajoute la part financée par des prêts extérieurs, donc remboursables, le secteur des administrations publiques représente 60,8 % de la dépense d'éducation.

Les partenaires et ONG.

Les Organisations non gouvernementales financent 6,2 % de la dépense totale d'éducation. L'origine première des financements est souvent extérieure et le financement par les ONG peut être rapproché de celui des projets sur subventions extérieures.

Ainsi nous avons différents projets financés par des partenaires comme exemple, on peut citer :

- Projet d'assistance aux associations des parents d'élèves (ATAPE)

Il s'agit ici d'un financement d'une ONG américaine World Education pour le renforcement des capacités en gestion organisationnelle, administrative et financière des Associations des parents d'Elèves (APE), et qui reçoivent des appuis pour l'élaboration et l'exécution des projets (amélioration de l'environnement scolaire par les constructions de salles de classes et des infrastructures...)

- Agence de financement des initiatives à la base (AGeFIB)

Il s'agit dans ce cadre de la réalisation des infrastructures socio-économiques scolaires et sanitaires.

Aide et action, Born Fondern etc. sont autant de partenaires intervenant dans le domaine de l'éducation au Bénin.

Les ONG nationales ont également joué un rôle important d'intermédiaires techniques avec les partenaires étrangers.

Par exemple, le Groupe de recherche et d'action pour le bien-être social (GRABS-ONG) que le conférencier a l'honneur d'animer, a contribué, et continue de lutter à

l'instar d'autres ONG pour une éducation à la portée de toutes les communautés béninoises. Le GRABS -ONG partenaire potentiel de presque toutes les Institutions intervenant dans l'éducation au Bénin citées plus haut n'a pas manqué d'apporter sa pierre à la construction d'une école béninoise prospère.

L'autofinancement des établissements :

L'autofinancement des établissements rassemble les ressources collectées directement au niveau des écoles: photocopies, redevance pour des ventes de produits dans l'école, vente de produits fabriqués. L'ensemble de ces ressources diverses représente 1,2 milliards FCFA, soit 2,5 % du financement total des activités d'éducation.

Le financement communautaire (Parents-familles-collectivités)

Les parents ont financé en 1996 environ un quart (24,2 %) de la dépense d'éducation, après déduction des aides reçues sous formes de bourses d'études.

Contribution de la communauté aux enseignants communautaires.

Eu égard au manque criard d'enseignants dans les écoles au niveau du primaire, l'idée d'instaurer la catégorie d'enseignants communautaires a été émise depuis 1999. Il y a donc 5 ans, les écoles recrutaient des enseignants communautaires ; ces derniers sont entièrement à la charge des Associations des Parents d'Elèves (APE), donc des communautés.

Cette expérience était coûteuse ; la rémunération varie d'une localité à une localité, soit 15.000 F par mois ou 20.000 à 25.000 FCFA par mois et par enseignant, soit une moyenne de 20.000 FCFA, alors que le SMIG au Bénin est de 27.500 FCFA .

Ils ne sont pas pris en compte pendant les vacances (période de rémunération : octobre à juin de chaque année). Aujourd'hui on compte un effectif de 6567 enseignants communautaires au niveau de l'école primaire.

En plus de toutes les charges des parents, vient se greffer encore cette situation, ce qui fait que les parents ont du mal à respecter leur engagement vis-à-vis de ces enseignants qui ont du mal à vivre comme leurs autres collègues.

Parfois on essaie de greffer sur la scolarisation, des frais supplémentaires obligatoires aux parents, par exemple au lieu de 4000 par élève, on peut ajouter 1000F et le parent paie alors 5000 F.

Normalement les subventions données par l'Etat doivent être officiellement converties en salaire ; ce qui permettra de disposer de fonds nécessaires pour

ramener les salaires au moins à 33.000 FCFA par enseignant communautaire et peut-être en recruter d'autres.

Tableau 3 : la structure du financement de la dépense d'éducation 1993-1996 (en millions FCFA)

	1993	1994	1995	1996
Etat	17496	23376	25753	29454
Collectivités	182	414	432	551
Parents	5771	7993	9784	12138
ONG	1459	2471	2875	3118
Extérieur - Prêts	425	663	988	434
Extérieur- subventions	1048	1576	2164	3181
Autofinancement	611	820	982	1239
Total	26992	37313	42978	50115
En pourcentage	64,8	62,7	59,9	58,8
Etat				
Collectivités	0,7	1,1	1,0	1,1
Parents	21,4	21,4	22,8	24,2
Ong	5,4	6,6	6,7	6,2
Extérieur - prêts	1,6	1,8	2,3	0,9
Extérieur- subventions	3,9	4,2	5,0	6,3
Autofinancement	2,2	2,2	2,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

L'implication financière des familles est ainsi très forte : 12,1 milliards FCFA en 1996.

Elle prend essentiellement trois formes :

- les contributions au fonctionnement des établissements publics : 2,1 milliards FCFA,
- les droits d'inscriptions et les contributions aux établissements privés : 4,6 milliards FCFA,
- les achats des livres, fournitures, tenues kaki pour environ 6,9 milliards FCFA.

Les familles contribuent aussi indirectement au fonctionnement des Directions départementales de l'éducation (DDE) et les Circonscriptions scolaires (CS) ou à l'organisation des examens pour 0,2 milliard. En revanche, elles ont reçu en 1996 1,6 milliards de bourses d'études ou d'aide, qui viennent en déduction des dépenses effectuées.

Le montant total ainsi que la répartition de la dépense des parents reflètent la part conséquente de l'enseignement privé qui scolarisait environ 107000 élèves et étudiants en 1996-97, soit un peu plus de 10% des effectifs totaux.

Les parents contribuent au financement de tous les niveaux d'enseignement. Leur participation atteint 36,5% du financement de l'enseignement secondaire général, 27 % dans l'enseignement technique et professionnel, 16 % dans l'enseignement supérieur et 11 % dans l'enseignement primaire.

Les enseignements qui se dégagent de ces différentes expériences en matière de financement communautaire de l'école au Bénin

Les avantages

- les parents d'élèves prennent conscience de l'enjeu et se soucient de leur école pour son développement et de l'avenir de leurs enfants puisqu'ils investissent ;
- le suivi des activités est linéaire et permanent parce que les enseignants communautaires ne participent pas aux grèves intempestives des enseignants de carrière pour des revendications justifiées ;
- le lien établi entre l'école et les parents est constant et dynamique pour pallier certaines insuffisances de l'Etat ;
- réduction pour les familles pauvres des dépenses nécessaires pour l'envoi de leurs enfants à l'école.
- les écoles des zones rurales ne font plus payer des frais de scolarité aux filles (promotion pour la scolarisation des filles) ;
- les enseignants ont moins de problèmes avec les enfants pour l'évolution de leurs cursus scolaires.

Les inconvénients

Face aux ressources financières de l'Etat qui s'amenuisent et se désagrègent, en même temps, on assiste à une augmentation de création d'écoles primaires et secondaires. Des écoles privées prennent naissance et augmentent la charge financière des parents. Le revenu des parents devient insuffisant pour les besoins de premières nécessités.

La lutte pour la réduction de la pauvreté se trouve ainsi affectée. Les enseignants communautaires sont recrutés sans aucune formation ou sur des bases peu logiques avec des niveaux d'instructions disparates. Tout ceci a une conséquence négative sur la qualité de

l'enseignement quelle que soit la volonté de mieux faire. D'autre part, leur rémunération irrégulière agit sur leur moral.

Aujourd'hui, le Bénin est en train d'appliquer les réformes en ce qui concerne les nouveaux programmes, les enseignants communautaires resteront indifférents parce que n'ayant pas été comptabilisés, cela entraînerait un déséquilibre pédagogique grave.

Suggestions et perspectives

Il incombe à l'Etat de prendre ses responsabilités en donnant les moyens adéquats aux communes pour mieux gérer l'éducation et faire face à des problèmes inhérents.

Nous souhaiterions que les pourparlers entre les différents ministres de l'éducation et de leurs homologues des finances aboutissent pour que les enseignants communautaires soient pris en compte par l'Etat dès la rentrée prochaine. Ce qui soulagerait les parents qui ploient sous le poids des charges financières découlant de l'enseignement au Bénin.

Conclusion

A total, pour faciliter l'accès des pauvres à l'instruction, il faudra avant tout modifier les allocations budgétaires ; des ressources plus importantes doivent être consacrées à l'enseignement primaire qui est le seul niveau d'enseignement, auquel la plupart des pauvres peuvent prétendre accéder, et une plus grande partie des montants ainsi alloués doit être affectée aux fournitures scolaires de manière à permettre la réduction des frais de scolarité et prendre en charge le recrutement et la formation des enseignants communautaires. Enfin l'Etat doit procéder aux recrutements d'enseignants de carrières et passer au recyclage des anciens.

Ce n'est que de cette manière que le financement communautaire de l'école ne pèserait plus sur la communauté à la base.

B : Les sources de financement et les objectifs des plans de développement sectoriel de l'éducation

7. Challenges of Educational Planning and Finance in Ghana

Braimah Imoro

Introduction

This article is an attempt to share the Ghanaian experience with regard to planning for the development of education which invariably includes sustainable financing of education. I will also attempt to identify what works and what does not work for the development of education from the Ghanaian perspectives which may or may not apply to the rest of Africa.

Before I proceed to my contribution to the theme of this policy dialogue a gist of the educational system in Ghana is given so as to put the planning of the system into context.

Structure and System of Education of Education in Ghana

Ghana's educational system consists of three main levels; Basic education, secondary education and tertiary education. Each level comprises of different types of educational institutions and different levels of the systems.

Basic Education

Until 2002 basic education in Ghana comprised of two levels, i.e. primary education for a period of six years and Junior Secondary School (JSS) education for a period of three years. At the end of the nine years of basic education a Basic Education Certificate Examination (BECE) is conducted by the West African Examinations Council (WAEC).

In 2002 government decided to absorb pre-school education into the formal education system. Pre-school education which is referred to as kindergarten, nursery or crèche was predominantly run by private sector mainly to take care of the children of working mothers. It has developed over the years as preparatory ground to give children an early and solid foundation to start school.

Secondary Education

This level of education comprises mainly of secondary, technical and vocational schools and is for a period of

three years. Entry into secondary education is dependent upon the performance of school children at the BECE.

Tertiary Education

Tertiary or higher education comprises of a host of institutions including Universities, Polytechnics and other post secondary educational institutions.

The Ghana Education Service (GES) of the Ministry of Education is responsible for the management of education at the basic and secondary levels whilst the National Council for Tertiary Education (NCTE) coordinates the management of Tertiary Education. There is also a separate section of the ministry responsible for non formal education.

In terms of Educational Management the Ministry of Education is concerned with policy decisions at the National level. The implementation of these policies is decentralized to the Regional and District Level and to the Governing Councils for the Tertiary Level.

Education Planning in Ghana

Educational planning in Ghana dates back to the 1920's when Governor Guggisberg prepared a Ten-Year Development Plan, 1919-1930. The principal objective of the plan then was to ensure a general progress of the people of the Gold Coast (now Ghana) towards a higher state of civilisation, and the key to progress was identified as education. Since then many commissions and studies have been conducted with the aim of developing education in the country some of which have culminated in reforms of Ghana's education with financial support from various development partners. Some of the educational programmes, policies and laws that came out of the many commissioned studies are as follows.

- * Education Act of 1961
- * Dzobo Report of 1973 & the New Education System: (the JSS Concept)
- * Education Reform Program 1987/88 (University Rationalization Committee (URC))

- * Free Compulsory Universal Basic Education (FCUBE) Programme, 1996
- * Ghana Education Trust Fund - GET Fund Act 2000. (Act 581)

Foundation for Educational Planning

Apart from the implementation of reports aimed at addressing specific issues, the educational sector has not witnessed any perspective planning for the development of the sector for many years. The URC report recognized this shortcoming and made recommendations for the establishment of structures in the Tertiary institutions as well as at the national level for the planning of the entire educational system. The URC recognized that for effective Educational Planning there was the need for availability of accurate data that will be constantly updated and analyzed by these proposed structures.

At the Tertiary level many or almost all institutions have set up Planning Units that collect and analyze data for institutional management and planning. However the effective functioning of the Units depends on the availability of well trained and equipped personnel. Those institutions that were able to establish their Planning Units with well qualified personnel reaped the benefits in terms of availability of data for planning and institutional management.

In 2004 a Planning Unit was established at the Ghana Education Service to collect and collate data for planning purposes at the national level. Since 1997 Educational Management Information Systems (EMIS) are being established at the District and Regional levels.

Strategic Planning in Education

Educational institutions at the Tertiary level are autonomous. The general wave of strategic planning in higher education and for that matter Universities started about a decade ago. Since then many institutions have prepared strategic plans to guide the development of their institutions. In fact the hiring of chief executive officers (Vice-chancellors and Principals) in the Universities and Polytechnics in Ghana now depends on the candidate's vision for the development of the institutions. Strategic planning involving the formulation of shared visions and succinct measurable objectives have become the order of the day. They have now moved from being used mainly as tools to source for funding for development to instruments for the day to day running of institutions.

After a decade long practice of strategic planning at the tertiary level it is becoming obvious that the levels of implementation of the plans are far below expectation. The search for explanations beyond shortage of funds is begging to take roots. One of such reasons which are yet to be tried and tested is the transformation of these

strategic plans into operational plans using the annual budgets of these institutions which, unfortunately has remained weak. It is quite common to find out that the annual budgets for most of these institutions concern only recurrent expenditure covering what the institutions receive as grants from government. Most of these recurrent expenditures go for the payment of staff salaries. This means that when funding for capital investment is sought and accessed, a separate capital investment budget is prepared for the purpose of implementation. This contributes towards the weak linkages between strategic planning and annual budgeting. The adoption of the medium term expenditure framework is supposed to be the key tool for the transformation of strategic plans into three year rolling plans that are fleshed out annually as institutional budgets. It is only when such is done that these institutions can reap maximum benefit of strategic planning.

Strategic Planning at the National Level

The Ministry of Education prepared a strategic plan dubbed «Education Strategic Plan (ESP) 2003–2015» in 2003. The plan is in three parts;

- * Volume 1: Policies, Targets and Strategies
- * Volume 2: Work Programme
- * Volume 3: Annual Education Sector Operational Plan 2003 - 2005 (AESOP)

This strategic plan, ESP 2003–2015, provides an overview of education sector policies, targets and strategies for the plan period 2003–2015. This is actually supposed to be the 4th strategic plan. Other plans were prepared prior to this, but they were shorter and less detailed (e.g. 1998-2000 strategic plan).

Mission Statement of ESP 2003–2015

The Mission of the Ministry of Education is to provide relevant education to all Ghanaians at all levels to enable them to acquire skills that will assist them to develop their potential, to be productive, to facilitate poverty reduction and to promote socio-economic growth and national development

Goals for the Education Sector

In fulfilment of the Education Mission stated above the Ministry of Education developed goals to provide:

- * Facilities to ensure that all citizens, irrespective of age, gender, tribe, religion and political affiliation, are functionally literate and self-reliant
- * Basic Education for all
- * Opportunities for open education for all
- * Education and Training for skills development with emphasis on Science, Technology and Creativity

- * Higher Education for the development of middle and top level man power requirements

The values of service provision under the strategic plan include among others:

- * Quality Education
- * Efficient Management of Resources
- * Accountability and Transparency
- * Equity

The detail policy goals are as follows:

- * Increase access to and participation in education and training
- * Extend and improve technical & vocational education and training
- * Promote good health & environmental sanitation in schools and institutions of higher learning
- * Strengthen and improve educational planning and management
- * Promote and extend the provision of science and technology education and training
- * Improve the quality of academic and research programmes
- * Promote and extend pre-school education
- * Identify and promote education programmes that will assist in the prevention and management of HIV/AIDS
- * Provide girls with equal opportunities to access the full cycle of education

Strategies for the Implementation of the Plan

Many strategies have been adopted for the implementation of the plan. For the purpose of this paper only a few strategies are mentioned.

Cost Sharing at all Levels

Due to huge and increasing cost of providing education sharing of the cost for educational provision has come to stay. The extent of the cost that is borne by the various stakeholders remain unclear. What is known at all levels is that tuition is free because all teachers are paid by government. Cost sharing has sustained Ghana's educational system especially in terms of quality improvements. The only problem with this measure is that it is a threat to equity. The three Northern regions of Ghana, which happens to be the poorer regions of the country have the highest dropouts rates of close to 50% and the lowest enrolment and completion rates at all levels due to implementation of cost sharing and the inability of the system to adequately cater for the poor.

Decentralisation of Basic Educational Management and Service Provision

In accordance with the decentralisation policy at the national level the management of basic education has been decentralised and put under the District Assemblies. Many District Assemblies have mobilised funds from various sources including community contributions to supplement government funding for the development of education. In some Districts scholarships are given to needy children to go to school. Others also sponsor teachers to training colleges to come back and teach in those districts that are not attractive to teachers. The Districts play a very vital role in the maintenance of school buildings and infrastructure at the basic level. Again since some districts are more endowed than others in terms of level of revenue mobilisation their support to the education sector varies from district to district, and this adversely affects equity.

Establishment of Educational Endowment Funds

In recognition of the inability of Government to adequately fund the development of education many attempts have been made to establish educational endowment funds. One of such attempts is the Northern Educational Fund (NEDFUND) which was to mobilise resources from private individuals and corporate bodies for the development of education in the three less endowed regions of the country. However due to weak leadership the fund has been very weak and dormant. The Otumfo Educational Fund is one of the most successful educational funds in the country. It was launched by the Ashante King, the traditional chief of the majority ethnic group in the country. Due to the strong leadership it has managed to mobilise resources from individuals, corporate bodies and organisation both in Ghana and abroad for the development of education in the country. It gives scholarship to good but needy students as well as contributing towards infrastructure developments in many schools.

The Ghana Education Trust Fund (GETFund)

The establishment of the Ghana Education Trust Fund (GETFund) in 2002 represents a major landmark in the history of education in Ghana. The GETFund is 20% of Value Added Tax set aside for development of education in Ghana. Currently the level of the fund has grown to an extent that it now represents the major source of funds for infrastructure development at all levels and especially at the tertiary level where the cost of infrastructure developments like lecture theatres is quite significant. With good management the GETfund could contribute significantly towards the development of quality education with equity concerns in Ghana.

SSNIT Loans to Students in Tertiary Institutions

The Government of Ghana provided seed money for the Social Security and National Insurance Trust (SSNIT) to provide loans to students at the tertiary level of education. However after over two decades the SSNIT students' loan scheme has proved unsustainable due to recovery problems and over subscription. Plans are well advanced for the introduction of a new system that will take effect in 2005 to correct the defects of the SSNIT students' loan scheme to make it more sustainable.

Private Participation

With the establishment of private Universities, private participation in Ghana's education system now exists at all levels. In addition to improving access to education the private sector now stands unique in terms of excellence especially at the basic level. From Kindergarten to secondary schools private institutions appear to have taken the lead in the provision of quality education in Ghana. Consequently parents who have the ability to pay send their children to private schools.

What Works & What Doesn't Work

This appears to be the most difficult section of my presentation simply because of the difficulty of generalisation. This is mainly because what works in some parts of Ghana may not work in other parts and by extension what works in Ghana may not necessarily work in Senegal, Gambia or Burkina Fasso.

In view of this difficulty I will limit my contribution to what works and what does not work to general issues based on the Ghanaian experience.

The first of these issues is that over reliance on government for the development of education will not work in our situation because of the general level of economic development and the competing demands on the limited national resources.

The second issue is that private sector participation enhances efficiency and quality of educational service delivery. Where access to education is of major concern, private sector participation may free some public resources that can either be used to expand access or improve the quality of public sector educational provision. However because the private sector must necessarily recover their cost they are not likely to promote equity unless they are not-for-profit organisations. It is therefore the responsibility of

national governments to balance these two issues to ensure complete access to education that is of reasonable quality. In this direction government will have to take the responsibility of providing education where the private sector will not go for one reason or the other.

Community involvement (e.g. PTA and School Boards) in public basic school management has led to the injection of private resources into educational provision. No matter the level of poverty when education becomes priority for any society some resources can be committed for the development of education from several sources.

However community involvement does not necessarily promote equity. In Ghana community involvement has tended to end up exacerbating inequalities. Government has to act cautiously to balance the equilibrium where there are geographical differences in terms of the distribution of wealth. In Ghana community participation in the promotion of education has resulted generally in the development of less endowed schools (mainly secondary) and well endowed schools in urban areas. Government response in the Ghanaian case is to upgrade at least one less endowed school to a well endowed school in every district. This is being done by upgrading the infrastructure of the less endowed schools.

One last issue worth mentioning is that public sector support for private schools is a difficult one to manage in the Ghanaian context. No wonder the educational sector strategic plans have so far remained quiet about public sector support for private schools. So far apart from regulatory measures being developed to guide the private sector schools especially with regard to school fees very little conscious integration policies and actions have been attempted.

Conclusion

Strategic planning in the educational sector needs to be sustained by making conscious efforts to link them to operational plans and budgets. Sustaining the process may be the right way to move ahead as such conscious reflections will offer the stakeholders the opportunities for the mobilisation of the needed financial resources for the sustainable development of the human capital of every nation through education. I strongly believe that strategic planning if properly done can ensure the development of education in a sustainable manner.

8. Le programme décennal de développement de l'éducation du Mali

Apha Aboubacrine

Le système éducatif, tel qu'il existe actuellement, demeure trop centralisé, n'accueille qu'une faible proportion d'enfants en âge d'aller à l'école, est peu performant. Pour résoudre ces problèmes, le gouvernement de la Troisième République a élaboré et adopté un Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) en collaboration avec tous les partenaires de l'école. Ainsi, il a adopté une série de mesures permettant un redressement irréversible de la situation. Ces mesures sont consignées dans la lettre de politique éducative. Elles sont étudiées dans les lignes ci-dessous.

L'amélioration de la qualité et l'appui aux apprentissages

Les programmes d'enseignement n'étant pas adaptés aux besoins éducatifs fondamentaux des apprenants, plusieurs décisions ont été prises. Elles ciblent la petite enfance, le personnel enseignant et les moyens didactiques.

Développer la petite enfance et réformer les curricula

Conscient de l'importance des soins dispensés dès les premiers âges dans le développement futur du citoyen, le gouvernement a adopté des stratégies de développement de la petite enfance. Elles sont articulées à la réforme des curricula. Sous ce rapport, s'imposent l'exécution des tâches comme la mise en place d'un cadre général d'orientation du curriculum, l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau curriculum de l'enseignement fondamental axé sur le développement des compétences et sur les besoins fondamentaux des apprenants, la redéfinition des filières de formation et le développement des nouvelles technologies en associant le milieu professionnel, la mise en œuvre de la formation par alternance et le renforcement de l'utilisation des langues maternelles à tous les niveaux du système éducatif.

La promotion et la gestion du personnel enseignant

La promotion du personnel enseignant est abordée essentiellement sous l'angle de la formation. La rationalité est invoquée pour réussir sa gestion.

La formation du personnel enseignant

La formation du personnel enseignant est pensée en fonction des niveaux d'enseignement. Ainsi, concernant l'enseignement professionnel, l'on met l'accent sur la consolidation des acquis du projet de consolidation de la

formation professionnelle (FAFPA) et de l'expérience des Unités de formation et d'appui aux entreprises (UFAE). Pour l'enseignement normal, trois initiatives sont approuvées :

l'autonomie des Instituts de formation des maîtres (IFM),
l'érection d'une IFM dans chaque région en tenant compte de ses besoins de formation, la mise en œuvre d'un plan de carrière des enseignants.

Les actions concrètes en matière de formation devant toucher 9 800 enseignants pendant les quatre prochaines années sont déclinées en termes de campagne d'information et de sensibilisation pour rendre attrayante la fonction enseignante, consolider la vocation professionnelle, et parvenir à recruter les enseignants contractuels de qualité en nombre suffisant, de prise de mesures incitatives pour attirer plus de femmes dans la fonction enseignante, de renforcement de la formation initiale et continue des différentes catégories d'enseignants en vue d'améliorer leurs performances pédagogiques, d'organisation de courts séjours en entreprise en faveur des formateurs et de renforcement de la professionnalisation de la formation au supérieur, surtout par la mise en place de filières courtes.

Une utilisation rationnelle du personnel enseignant

La pertinence de ce projet repose sur le diagnostic selon lequel le second cycle fondamental est handicapé par les disparités des charges de travail relevées dans l'utilisation du personnel enseignant. Deux décisions majeures ont été prises. La première porte sur la plafonnement respectivement le nombre des directeurs d'établissement dispensés de donner des cours à 415 au premier cycle et 199 au second cycle pendant les quatre premières années du programme. La seconde, qui montre que les pouvoirs publics se préoccupent de la qualité des prestations de services de l'école communautaire, consiste en la prise en charge salariale des enseignants exerçant dans ce démembrement du système éducatif. Rappelons aussi que l'appui du gouvernement malien aux écoles communautaires s'effectue sous forme de subvention à la construction et l'équipement en mobilier et en moyens didactiques.

La fourniture en moyens didactiques

Pour relever ce défi, différentes propositions ont été faites. La privatisation progressive de la rédaction, de l'édition et de la distribution des manuels scolaires et l'adoption de mesures incitatives en faveur de l'édition privée renseignent sur une volonté de libéralisation de l'industrie

du livre scolaire. Elles ne traduisent en aucune façon un retrait des pouvoirs publics impliqués dans la réédition des manuels scolaires. En aval, il s'agira pour la puissance publique de s'occuper de la distribution de ces ouvrages dans le cycle fondamental et l'enseignement secondaire général, l'approvisionnement de la dotation en livres des écoles communautaires au même titre que les écoles publiques, la planification de la gestion des manuels, avec notamment le recours à des modalités de location et de contrôle. Dans un système éducatif où le redoublement est en baisse (de 23% en 1998 à 13% en 2004 au premier cycle de l'enseignement fondamental, de 20 % à 10 % pendant la même période dans son second cycle, de 25 % à 13 % pour l'enseignement secondaire), le ratio de manuels scolaires est contrasté. Dans l'enseignement fondamental, cela apparaît avec ses deux cycles. On y retrouve un ratio de deux livres par élève pour le premier cycle et de quatre livres par élève pour le second cycle. La performance du système éducatif est visualisable aussi avec la diminution du taux d'abandon qui passe de 8 % à 5 % au premier cycle de l'enseignement fondamental pendant la période indiquée ci-dessus et le pourcentage élevé du taux de réussite (70 %) au test de français et de mathématiques.

L'accès à l'école

Le problème de la scolarisation se pose de façon criante au Mali comme aux autres pays sous-développés. Rendre l'école accessible pour les enfants de toutes les couches sociales, des villes et des campagnes, faciliter l'accès au savoir formel, mettre la lecture, l'écriture et le calcul à la portée des citoyens maliens nécessitent l'adoption de mesures hardies. Parmi elles, on notera la construction d'infrastructures scolaires et universitaires, la promotion de l'éducation non formelle et de l'alphabétisation fonctionnelle.

Le développement des infrastructures scolaires et universitaires

Pour atteindre dans l'enseignement fondamental le taux brut de scolarisation (TBS) de 70 %, fixé comme objectif pour l'année 2004, différentes exigences ont été répertoriées : construction de 6000 salles de classe, 2000 bureaux et magasins, 5000 blocs de trois latrines, cinq nouveaux lycées, six écoles professionnelles secondaires, neuf centres d'apprentissage féminin, quatre instituts de formation de maîtres, quatorze centres d'animation pédagogique (CAP) ; réhabilitation de 2000 salles de classe, seize lycées, quatre écoles professionnelles et vingt CAP ; remplacement de 1000 autres salles.

Le gouvernement entreprendra en outre des études et des travaux de construction, de réhabilitation et d'équipement au niveau de l'enseignement supérieur. Il s'agira de renforcer le patrimoine de l'université malienne en construisant une résidence universitaire,

une bibliothèque universitaire, des instituts universitaires de technologie, l'ESITEX de Ségou et le Centre national de formation continue (CNFC).

Diverses modalités de réalisation des infrastructures ont été adoptées. À titre expérimental, l'Etat, en accord avec ses partenaires, allouera à chaque communauté désireuse de construire un établissement scolaire une subvention de 2 millions de francs CFA par salle de classe. Il entend aussi utiliser son pouvoir dérogatoire en matière de gestion des contrats. Bureaux d'études, cabinets d'architectes et collectivités territoriales en sont les bénéficiaires. Quant à l'AGETIPE, elle obtient la délégation de maîtrise d'ouvrage.

Le développement de l'éducation non formelle et de l'alphabétisation fonctionnelle

L'éducation non formelle, particulièrement celle dispensée par les centres d'éducation pour le développement (CED), est basée sur l'acquisition des compétences. C'est un mode de formation qui cible les jeunes déscolarisés précoces et les non scolarisés. Le Gouvernement entend promouvoir l'éducation non formelle et l'alphabétisation fonctionnelle en prenant plusieurs dispositions suivantes. On a ainsi la multiplication et le renforcement des structures d'accueil. Ces deux mesures facilitent respectivement l'accès à un apprentissage minimum et l'amélioration sensible du taux d'alphabétisation des adultes et plus particulièrement celui des femmes. Il y a ensuite la mobilisation et l'implication des collectivités territoriales, des ONG et des communautés dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'alphabétisation, d'éducation et de formation. Enfin, les pouvoirs publics envisagent d'appuyer les communautés en prenant en charge les salaires des éducateurs des CED et la fourniture du matériel didactique.

Les indicateurs d'accès à l'école sont diversement formulés. Pour le premier que nous citons, la part de l'éducation dans le budget d'État, le ratio fixé est de 27 % en 2004. La part de l'éducation de base augmentera de 56 % en 2000 à 61 % en 2004, celle du secondaire sera maintenue à 24 %, tandis que la baisse est envisagée pour le reste : de 19 % à 14 % pour le supérieur et 1 % pour l'enseignement normal. Le Taux brut de scolarisation (TBS) est le second indicateur affiché. Le TBS du cycle fondamental estimé en 2000 à 57,8 % atteindra 70 % en 2004, celui des filles augmentera dans la même période de 46,3 % à 58 %. Les autres indicateurs d'accès sont constitués par la taille maximale des classes dans l'enseignement fondamental, qui devra atteindre la moyenne de 50 en 2004, l'accueil d'au moins 32% des élèves admis au secondaire dans l'enseignement professionnel et le taux d'alphabétisation appelé à passer de 34 % à 46 % en 2004 (dont 30 % pour les femmes en 2004).

La déconcentration et la décentralisation de la gestion du système éducatif

La reconnaissance de la complémentarité des actes des différents partenaires a permis la clarification des rôles et des responsabilités de chacun. Les mesures à entreprendre concerneront surtout la mise en œuvre d'un cadre institutionnel et la décentralisation effective de l'éducation.

Le cadre institutionnel

Il se pose en termes de cadre institutionnel à créer et à améliorer. Dans le premier cas, les démembrements en jeu pour l'école vont du cycle fondamental au secondaire. Quant au second, l'université malienne est particulièrement visée.

Un nouveau schéma institutionnel adapté et opérationnel

Il consiste en la création de structures et en l'adoption de textes conformes aux nouvelles orientations de la politique éducative. Les avantages attendus sont, l'identification des compétences à transférer, l'information et la sensibilisation des partenaires de l'école, l'élaboration de plans régionaux et sous-régionaux, la création d'un cadre de recrutement des enseignants par les collectivités territoriales, l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation à travers certaines communes tests, le suivi des expériences de décentralisation des structures éducatives.

L'amélioration du cadre institutionnel de l'enseignement supérieur

L'objectif recherché est d'autonomiser cet ordre d'enseignement pour qu'il réussisse ses missions de formation et de recherche. Pour ce faire, on va instituer l'autonomisation des Grandes écoles et la formation du personnel à l'approche dite «projet d'établissement», le renforcement des structures en tenant compte de leur vocation sous régionale et de la diversité de leurs missions de formation (initiale, continue) et de recherche.

L'année 2004 est le repère chronologique retenu pour construire les indicateurs déroulés ici. Ils portent d'abord sur le nombre réel des heures hebdomadaires d'enseignement assurées dans le second cycle de l'enseignement fondamental. Il augmentera de 15 à 18 heures. A l'horizon de cette date, des plans de développement décentralisés seront préparés et mis en œuvre, des moyens financiers et humains mis à la disposition des académies et des collectivités territoriales pour la gestion des plans élaborés dans les régions. Quant à la part du budget ministériel hors salaire gérée par les académies d'enseignement, elle sera portée à 40 %.

La décentralisation effective de l'éducation

Dans le cadre de la décentralisation, il est prévu l'implication et la responsabilisation en matière d'éducation des collectivités territoriales et des structures déconcentrées de l'Etat. Dans cette perspective, seront entrepris non seulement le transfert des compétences et des moyens à ces collectivités, la sensibilisation et la responsabilisation des partenaires dans la gestion des bourses et des flux au secondaire, la conduite d'une politique d'incitation en direction de plusieurs acteurs (du secteur privé, collectivités territoriales, communautés et ONG) appelés à s'investir dans la création des structures d'accueil pour la petite enfance, mais aussi la formation des enseignants et des membres des structures de gestion à l'approche dite « projet d'établissement », l'implication de celles-ci dans l'allocation des sommes au titre de l'équipement en matériel didactique ou encore celle des opérateurs économiques et des collectivités territoriales concernées par les projets de développement.

Les mesures transversales

Elles sont relatives à la mise en œuvre du PRODEC, l'allocation de ressources, les pathologies à forte prévalence, la question des genres, celle relative à la communication et à la concertation, la promotion du secteur privé,

Les rouages organisateurs du PRODEC

Le gouvernement se propose de confier l'exécution du programme en question à ses services centraux et aux services déconcentrés du ministère de l'Éducation. Par ordre d'importance, les rouages institutionnels intéressés sont le CAP, l'Académie d'enseignement et le Comité national de concertation (CNC).

Le CAP constitue l'instance locale stratégique de mise en œuvre du programme décennal de développement de l'éducation. Ses attributions consistent, entre autres, à :

- organiser des stages et séminaires pour les conseillers pédagogiques, les maîtres en service et les directeurs d'écoles ;
- participer à l'encadrement et à l'animation des élèves maîtres ;
- évaluer les prestations pédagogiques des maîtres ;
- mobiliser les populations autour des objectifs de scolarisation, surtout des filles ;
- s'impliquer dans l'organisation des examens scolaires ;
- veiller au respect de la carte éducative et à l'élaboration des plans de développement du cercle.

L'académie d'enseignement aura une plus grande autonomie de gestion administrative et financière. C'est cette institution qui est chargée de coordonner au niveau régional les activités des services de l'éducation en collaboration avec les collectivités territoriales, d'apporter les appuis techniques nécessaires aux différents acteurs (structures déconcentrées, collectivités territoriales, communautés, promoteurs privés, etc.), superviser et contrôler les établissements d'enseignement secondaire et supérieur, mettre en œuvre la politique officielle. Sur ce dernier point, l'attention se focalise sur les questions d'enseignement, de recherche, de planification, d'évaluation et de statistiques scolaires, de curricula, de formation, de gestion (administrative et financière), de valorisation des langues nationales et d'adaptation de l'enseignement aux réalités locales.

Le comité national de concertation est la plus haute instance chargée de la mise en œuvre du PRODEC. Son secrétariat est assuré par la Cellule de planification et de statistique (CPS).

Une modalité d'exécution du PRODEC

La mise en œuvre du PRODEC passe par l'élaboration et l'exécution par le Gouvernement d'un programme d'investissement dans le secteur de l'éducation (PISE). En d'autres termes, cela améliore la qualité de l'éducation, l'appui aux apprentissages, l'accès à l'école et renforce aussi la capacité de gestion du système éducatif. Pour le premier terme, l'on envisage comme actions l'élaboration des programmes scolaires, des méthodes pédagogiques et du matériel didactique, l'équipement des structures, la formation (initiale et continue). Pour le second, il s'agira de promouvoir les différents ordres d'enseignement en renouvelant le patrimoine immobilier, en densifiant la carte scolaire avec l'ouverture de nouveaux établissements scolaires, en offrant plus de commodités avec l'ouverture de blocs de latrines, en réhabilitant et en enrichissant le patrimoine mobilier (voir les informations statistiques ci-dessus). Pour le dernier terme, les actions principales à développer sont les suivantes : recrutement d'enseignants à tous les niveaux et en nombre suffisant, acquisition de besoins logistiques pour toutes les structures opérationnelles, amélioration de la gestion budgétaire par des séminaires et stages de formation, des performances du personnel de soutien par des séminaires et stages, de la collecte et du traitement de l'information, sensibilisation des communautés, des collectivités décentralisées et du privé, communication, tenue de fora avec les partenaires de l'école.

Le coût du PISE est de 541,323 millions de dollars américains, soit environ 395 milliards de FCFA. La décomposition de l'enveloppe s'établit ainsi : 134 milliards pour le volet dit qualité de l'enseignement, 125 milliards pour la rubrique accès à l'école et 136

milliards consacrés à la composante déconcentration et décentralisation de la gestion du système éducatif.

Le PISE sera financé par le budget de l'Etat, les collectivités territoriales, et les partenaires techniques et financiers du Mali. La part des pouvoirs publics est estimée à 199 milliards de FCFA, soit plus 50 % du coût total du Programme. Cette contribution couvrira les dépenses d'infrastructure et d'équipement (10 % de l'enveloppe mobilisée), les dépenses des ordres d'enseignement prioritaire et la totalité des charges récurrentes en dehors des salaires et du matériel didactique. La quote-part des collectivités territoriales est estimée à près de 4 milliards de FCFA, soit 2 % environ du coût total du PRODEC, pour couvrir les frais de construction et de réhabilitation d'infrastructure, d'équipement, les coûts récurrents qui concernent l'enseignement fondamental, les CED, les centres d'alphabétisation, la formation et la rémunération des enseignants. La contribution des partenaires techniques et financiers, évaluée à 192 milliards de FCFA, sera affectée aux dépenses d'infrastructure et d'équipement (à hauteur de 90 % de la somme allouée), de recrutement d'une partie du personnel enseignant et d'équipement en matériel didactique.

L'allocation de ressources

Dans le cadre macro-économique, le gouvernement s'est engagé à orienter les ressources budgétaires vers les secteurs prioritaires comme l'éducation. Un effort particulier sera consacré à l'éducation de base conformément aux grandes orientations de la politique éducative.

Une nouvelle politique d'octroi des allocations privilégiera l'équipement collectif au détriment des bourses. La distribution de ces dernières, dont la gestion informatisée appelle dans le supérieur la mise en place progressive des œuvres universitaires, obéira désormais à des critères comme la performance, le genre et la filière de formation suivie. L'application de ces nouveaux critères s'accompagne de la mise en place de stratégies d'encouragement des filles à poursuivre les études supérieures (en leur facilitant l'accès à la bourse), de la maîtrise de l'enveloppe de la bourse dans l'enseignement supérieur et, enfin, de la suppression progressive de l'enveloppe allouée à la bourse aux élèves de l'enseignement secondaire. Les économies réalisées avec cette option seront réinvesties pour obtenir l'amélioration de la qualité de l'enseignement à travers l'achat de matériels didactiques et d'équipements divers.

La lutte contre les maladies à haute prévalence

Le paludisme et le SIDA sont les principales pathologies indexées. La problématique de la lutte contre elles sera au cœur du processus d'enseignement/apprentissage à tous les niveaux. Il s'agira de s'engager

dans la prévention contre ces pathologies, les autres maladies sexuellement transmissibles (MST) et les mutilations génitales féminines (MGF).

Education et genre

Le genre sera pris en compte dans le PRODEC. Il s'agira plus concrètement de favoriser un plus grand accès des filles à l'éducation, d'éliminer les stéréotypes sexistes des contenus d'enseignement/apprentissage, d'augmenter le pourcentage d'élèves maîtres filles dans les IFM et celui des femmes dans la fonction enseignante.

Une communication centrée sur le dialogue et la concertation

La mise en œuvre du PRODEC enjoint la tenue d'un dialogue permanent avec et entre tous les partenaires à chaque phase. Il importera de les informer et de les sensibiliser avant et pendant la mise en œuvre du programme, d'assurer la mobilisation sociale tout au long de sa mise en œuvre, de mettre en place les mécanismes nécessaires à la remontée de l'information de la base au sommet et à la communication dans les deux sens, de renforcer et de réorienter les éléments du programme conformément à la stratégie de communication retenue.

La promotion du secteur privé

Elle consistera en l'adoption de plusieurs décisions. Les plus importantes sont : l'allégement des procédures de construction et d'ouverture d'établissements scolaires, l'octroi de subventions, l'institution de la cogestion en matière de création d'écoles de formation professionnelle en cogestion avec le privé.

Conclusion

Le PRODEC se présente comme une solution idoine de sortie de crise en matière d'éducation. Le Mali, à l'instar de la plupart des pays sous-développés, entend adopter et mettre en route une politique éducative susceptible d'améliorer la qualité et l'appui des apprentissages, de relever les taux bruts de scolarisation et d'impliquer les pouvoirs locaux, les parents d'élèves, les ONG et le secteur privé dans le développement de l'instruction scolaire. Ciblage de la petite enfance, réforme des curricula, mise en place de rouages organisateurs de programmes incitatifs en matière de recherche, de formation, de recrutement, de gestion du personnel enseignant, renforcement du patrimoine immobilier et mobilier, etc., constituent autant de directions d'interventions tracées dans la perspective d'une rupture d'avec la situation antérieure.

C : Le financement de l'enseignement secondaire

9. L'enseignement secondaire au Sénégal : coûts et financement d'un développement soutenable

Abdoulaye Diagne

Introduction

L'adoption du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) en 2000 par le gouvernement dans le cadre de l'éducation pour tous (EPT) et des objectifs de développement du Millénaire, s'est traduite par une accélération sans précédent de la scolarisation dans l'enseignement primaire. De 65 % en 1999, le taux brut de scolarisation primaire a atteint 80 % en 2004. Si dans un premier temps cette croissance des effectifs ne s'est pas fait sentir dans le flux d'élèves voulant accéder au cycle inférieur de l'enseignement secondaire, il n'en sera plus ainsi à partir de 2006. D'ores et déjà, les parents acceptent de moins en moins que leurs enfants arrêtent brutalement leurs études à la fin du cycle primaire faute de places dans les collèges publics. En plus des pressions politiques pour le relèvement du taux de transition du cycle primaire au cycle moyen secondaire, les communautés se lancent dans des efforts de plus en plus importants de construction de collèges qui doivent être pourvus de enseignants par l'Etat. Un effort important de recrutement et de formation de professeurs, de construction et d'équipement de collèges d'abord, de lycées ensuite, sera nécessaire pour faire face à la montée de la scolarisation dans le cycle primaire. Même si les ressources étaient disponibles pour faire face à ce défi, cet effort n'en serait pas moins important en raison des sérieux problèmes d'efficacité, d'équité et d'efficacité à la fois interne et externe devant être surmontés pour assurer dans les meilleurs délais au moins dix années de scolarisation de qualité à chaque enfant.

L'objet de cette contribution, qui s'inspire largement de l'analyse du secteur de l'éducation (Ministère de l'Education du Sénégal 2004), est de dresser un profil de l'enseignement secondaire au Sénégal afin de repérer des domaines majeurs où pourraient être menées des réformes en vue de concilier les exigences d'expansion de l'accès à l'école, de réduction des inégalités et d'amélioration de la qualité des enseignements avec des contraintes budgétaires qui sont déjà très fortes. Ce texte esquisse un cadre analytique pour la prise de décisions stratégiques et l'élaboration d'un plan d'actions devant guider l'investissement dans le sous-secteur.

Organisation et couverture

L'organisation de l'enseignement secondaire

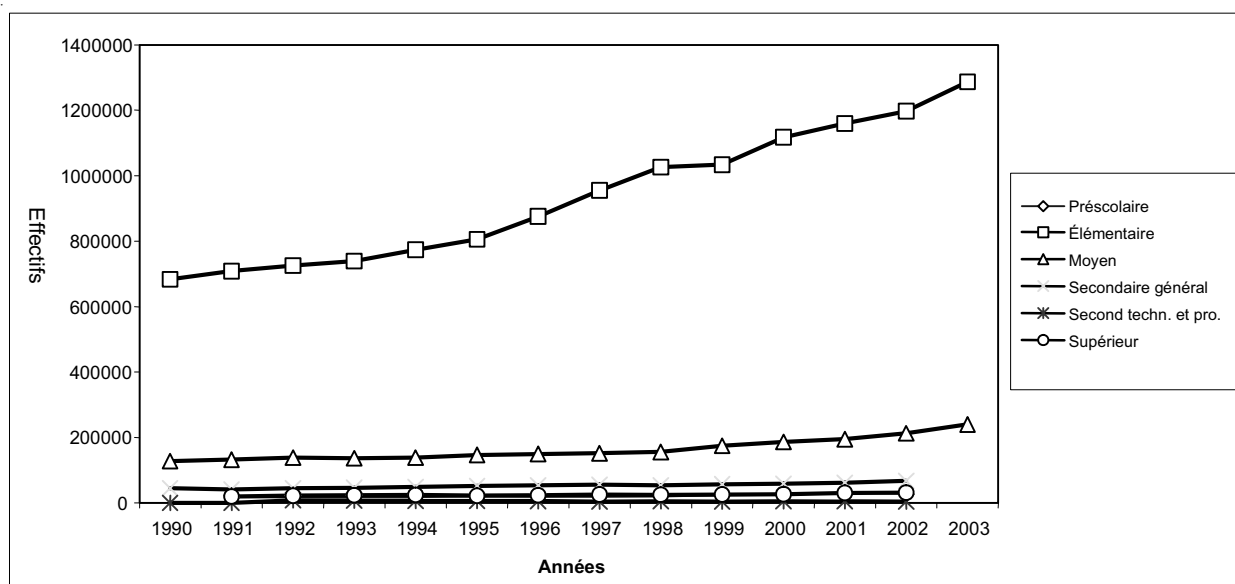
Le cycle d'enseignement secondaire comprend deux niveaux : le premier appelé enseignement moyen dure

quatre ans et est sanctionné par l'organisation du Brevet de fin d'études moyennes (BFEM) ; le second niveau, désigné pendant longtemps par le terme d'enseignement secondaire, dure trois ans conduisant au baccalauréat. L'entrée dans chacun de ces niveaux est très sélective. L'obtention du BFEM et de la moyenne est combinée avec la question dite des places disponibles pour constituer le dispositif de sélection des élèves voulant accéder à la classe de seconde des lycées. Les examens de fin de cycle organisés dans cet ordre d'enseignement et dans celui du primaire sont à la fois diplômants et sélectifs. Le baccalauréat qui sanctionne l'achèvement des études secondaires n'est plus un « passeport » pour entrer à l'université. En pratique, le gouvernement fait pression chaque année sur l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, la plus grande université publique du pays, pour qu'elle accueille tous les bacheliers non admis dans les autres structures d'enseignement supérieur. Ainsi, la sélection ne s'effectue pas à l'entrée mais en première année de faculté où les taux de réussite sont particulièrement bas (ministère de l'Éducation 2004).

La couverture

L'expansion du sous-secteur

Le graphique 1 retrace l'évolution des effectifs scolaires dans les différents niveaux d'enseignement entre 1990 et 2003. Marquée par une hausse des recrutements dans le système éducatif, elle s'est accélérée par la suite, particulièrement dans l'enseignement primaire et l'enseignement moyen. Dans ce dernier niveau, on est passé de 143 267 élèves à 240 924 élèves entre 1993 et 2003, soit une hausse de 69 %. Le recrutement dans le niveau terminal de l'enseignement secondaire n'a pas crû au même rythme, car les effectifs ont en effet augmenté de 52 664 en 1992 à 71 316 élèves seulement, ce qui correspond à une hausse de 46 %. Il faut souligner que c'est le secondaire général qui a le plus contribué à cette expansion. Regroupant près de 86 % des enrôlements dans tout l'enseignement secondaire, sa part est montée à 94,5% en 2003. Une répartition des effectifs du secondaire général entre les séries littéraires et les séries scientifiques fait apparaître l'effritement continu du poids des sciences, de la technologie et de la formation professionnelle. Cette tendance, qui s'est accentuée ces dix dernières années, réduit fortement la capacité du système d'enseignement secondaire à répondre aux importants besoins en compétences techniques de base de l'économie (CID 2002). En effet, seuls 37,7 % des élèves du secondaire sont orientés dans les séries scientifiques.

Graphique 1 : Évolution des effectifs des différents ordre d'enseignement

Sources : Annuaire de statistiques scolaires (divers numéros) et ME/DPRE, 1990-2003.

On reproche souvent au système éducatif sénégalais d'accorder peu de place à l'Enseignement technique et la formation professionnelle (ETFP), et de mettre sur le marché de l'emploi des diplômés dont les compétences ne sont pas en adéquation avec les besoins du marché. Cette réalité se reflète dans les chiffres de la direction de l'emploi qui indiquent qu'en 1999, seuls 5,7 % des demandeurs d'emploi ont suivi une formation professionnelle. Elle ressort également de l'importance relative de l'ETFP dans les effectifs du sous-secteur.

En 2001/2002 on ne comptait que huit lycées techniques développant des filières de formation professionnelle, 12 centres de formation en agriculture, cinq centres dans le secteur industriel et artisanal, 13 centres artisanaux, 34 centres d'enseignement technique féminin, cinq centres régionaux et départementaux de formation professionnelle, six centres d'initiation horticole, trois écoles de formation de formateurs, quatre écoles de formation supérieure et plus de 40 instituts de formation professionnelle privés autorisés, soit un total de 125 établissements. En outre, comparativement à l'enseignement général, le taux d'accroissement de l'ETFP reste relativement bas. Au cours des dix dernières années, alors que les lycées d'enseignement général sont passés de 28 à 54, et les collèges de 147 à 254, l'ETFP n'a connu que deux nouvelles créations, soit un taux d'accroissement de 1,6 % contre respectivement 92 % et 72 % pour les deux catégories d'établissements citées en premier lieu.

L'état des effectifs du sous-secteur témoigne également de sa faible contribution dans la politique d'élargissement de l'accès. En 2000, le secondaire dit supérieur comptait 5700 élèves et les formations professionnelles 7330 inscrits.

Les filles ont été les principales bénéficiaires de l'effort de recrutement dans l'enseignement moyen secondaire (tableau 1). Leur proportion dans les effectifs est passée de 35,3 % en 1993 à 41,3 % en 2003. Les progrès importants réalisés dans l'accès des filles à l'éducation primaire sont transmis ainsi aux cycles supérieurs.

Tableau 1 : Évolution de la part des filles dans les effectifs du moyen secondaire général (public et privé) en 1993-2003

	Filles	Total	Part des Filles (%)
1993	64290	182238	35,3
1997	77563	207188	37,4
1998	59978	167508	35,8
1999	91221	235834	38,7
2000	97305	245121	39,7
2002	105887	264384	40,1
2003	126436	306026	41,3

Sources : Annuaire de statistiques scolaires, (divers numéros) et DPRE/ME, 1993-2003.

Si la répartition par zone des effectifs inscrits dans l'enseignement primaire fait apparaître un rééquilibrage en faveur des zones rurales, il n'en va pas de même dans les niveaux moyen et secondaire, même s'il y a un réel effort de construction de collèges dans les villes de l'intérieur du pays et dans certaines communautés rurales.

La comparaison des effectifs d'élèves inscrits dans les écoles avec la population des enfants scolarisables relativise fortement les progrès que ces derniers semblent suggérer. Le Taux brut de scolarisation (TBS) a progressé lentement dans l'enseignement moyen où il est passé de 21% en 1994 à 26,4% en 2003. Celui des filles est cependant plus élevé, augmentant de 13,4%

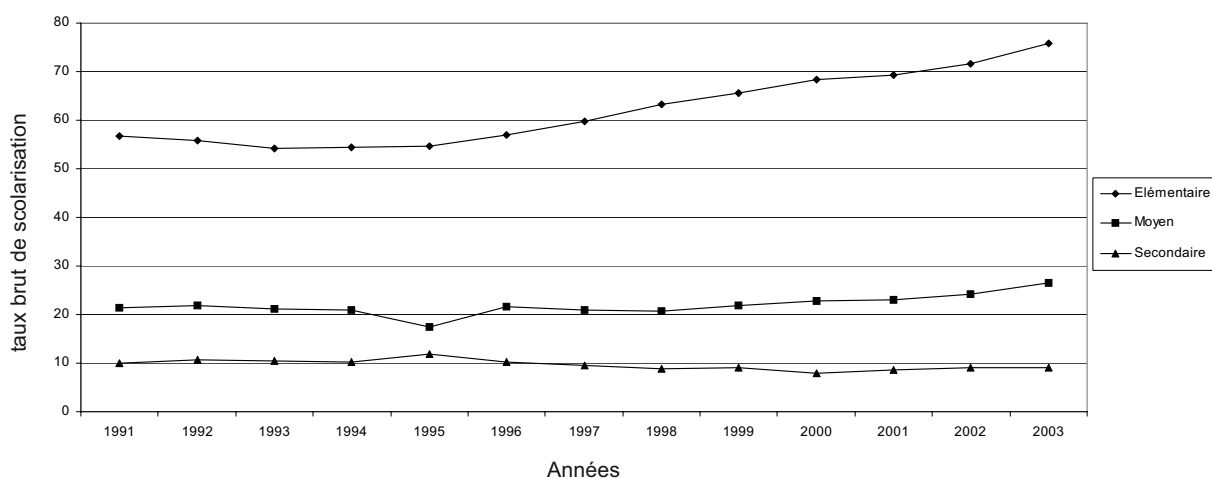
à 21,1 % sur toute la période. Quant au cycle supérieur de l'enseignement secondaire, son taux a même reculé. De 10,3 % en 1994, il est tombé à 9,1 % en 2003. Cette évolution affecte surtout les effectifs masculins (de 14,8 % en 1994 à 12,1 % en 2003), les filles ayant maintenu le même taux de scolarisation durant la période (6,5 %).

Les bas niveaux de scolarisation dans l'enseignement moyen et secondaire impliquent l'existence d'un nombre et d'une proportion très élevés d'exclus du système scolaire. Calculée par rapport aux effectifs bruts inscrits en 2003, la proportion d'enfants en âge de scolarisation dans le cycle moyen (de 13 à

17 ans) et qui n'y ont pas accès peut être estimée à 73,6 % ($=100\% - 26,4\%$), soit près des trois quarts des effectifs du groupe d'âges concerné.

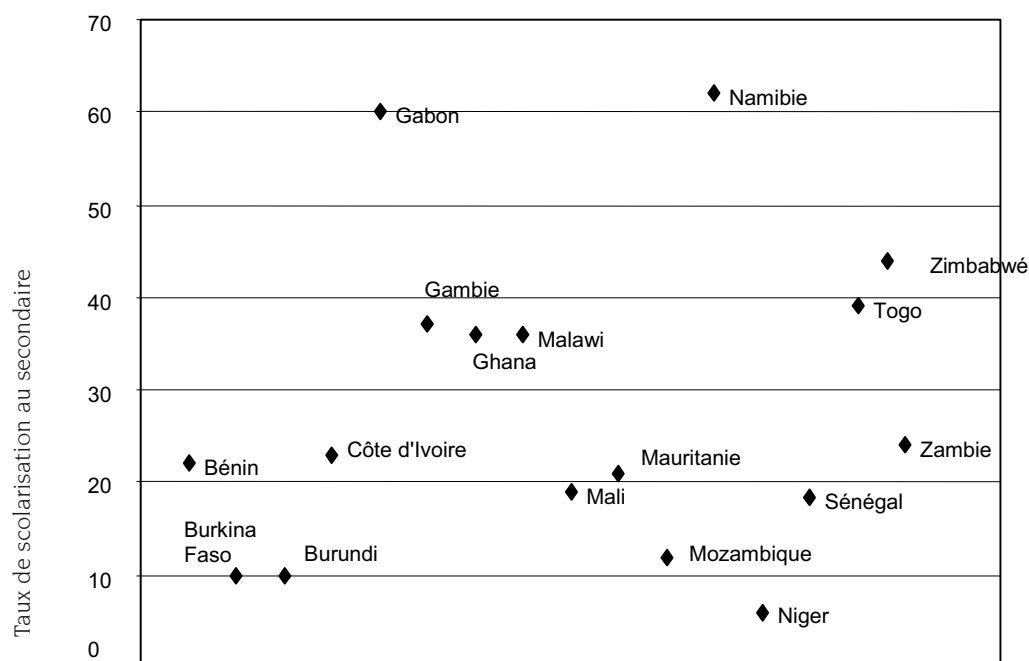
Le retard de scolarisation enregistré au Sénégal ne se mesure pas seulement par rapport aux populations scolarisables, mais aussi par rapport aux efforts entrepris en la matière dans des pays à niveau de développement comparable. Par exemple, alors que le TBS dans l'enseignement secondaire (moyen et secondaire confondus) est de 18,4 % au Sénégal en 2003, il s'élevait en 2000 à 22 % au Bénin, tandis que la Côte d'Ivoire affichait la 23%, la Gambie 37% et le Togo 39% en 2001 (voir graphique 3).

Graphique 2 : Evolution des TBS par niveau en 1991-2003



Sources : Annuaire des statistiques (divers numéros) et DPRE/ME, 1991-2003.

Graphique 3 : Comparaison des taux de scolarisation du secondaire entre quelques pays africains en 2001



Source : UNESCO 2002.

« En dépit de son faible poids » dans le système éducatif sénégalais, le secteur privé est devenu un compagnon indispensable du secteur public dans l'offre d'enseignement. Dans le moyen et le secondaire, ce sont respectivement 27 % et 20 % des effectifs qui sont scolarisés dans l'enseignement privé. L'existence d'une politique incitative en faveur du secteur privé, absente jusqu'à présent, aurait permis à l'Etat de relever sensiblement les taux de scolarisation dans l'enseignement secondaire avec moins de ressources que si la puissance publique devait fournir elle-même les mêmes services éducatifs.

La dimension équité

Les inégalités selon le genre

La scolarisation des filles a connu une avancée significative ces dernières années. L'indice de représentativité absolu pour les filles passe de 0,92 dans le primaire à 0,8 dans l'enseignement moyen avant de s'établir à 0,71 dans le secondaire (tableau 2). Les progrès notés dans leur scolarisation sont plus importants dans le primaire où beaucoup de filles abandonnent les études au fur et à mesure qu'on progresse dans le système éducatif. L'écart entre garçons et filles s'élargit dans le moyen et le secondaire. Alors qu'au cours des années 1990, l'accent a été mis, à juste raison, sur l'accès des filles à l'école, le défi majeur qu'il faudra probablement relever au cours des années 2000 est leur maintien dans les cycles moyen et secondaire. Si elles réussissent autant que les homologues masculins à passer en 6e, elles abandonnent plus fréquemment avant d'atteindre la 3e.

Les mariages précoces, les activités productives et domestiques favorisent les abandons scolaires constatés au collège et au lycée. Dans tous les cycles, la proportion de filles qui achèvent les études est inférieure à celle des garçons. L'écart entre les deux groupes s'élargit dans l'enseignement moyen avant de se resserrer dans l'enseignement secondaire.

Disparités entre zones urbaines/rurales

En faisant le rapport entre la part d'une région dans la population scolarisée et sa part dans la population scolarisable, on obtient un indice de représentativité absolu. Ce ratio rend les inégalités régionales plus visibles en ce sens qu'il élimine le biais lié à la différence des probabilités de scolarisation qui dépendent, en partie, des effectifs. Il apparaît que la proportion d'élèves de Ziguinchor dans le nombre total d'élèves est supérieure à la proportion de la population scolarisable y résidant pour tous les cycles, ce qui reflète l'intérêt particulier que les populations de cette région accordent à l'instruction. L'indice de représentativité absolu est, pour Ziguinchor, de 2,92 pour le moyen et 3,05 dans l'enseignement secondaire, pour l'année 2003. Au bas de l'échelle, on trouve

Diourbel avec une valeur de l'indice 0,43 et 0,41 respectivement pour les cycles, moyen et secondaire. Trois régions (Dakar, Ziguinchor et Thiès) enregistrent les indices absolus les plus élevés dans les cycles moyen et secondaire (tableau 2).

Tableau 2 : Indice de représentativité pour le primaire, le moyen et le secondaire en 2003

Par région*	Primaire		Moyen absolu	Secondaire absolu
	Absolu	relatif		
Dakar	1,12	0,75	1,79	1,85
Ziguinchor	1,51	1,00	2,92	3,05
Diourbel	0,62	0,41	0,43	0,41
Saint-Louis	1,13	0,75	0,72	0,60
Tamba	1,16	0,77	0,56	0,51
Kaolack	0,68	0,45	0,61	0,61
Thiès	1,05	0,69	0,95	0,97
Louga	0,86	0,57	0,52	0,49
Fatick	0,88	0,59	0,83	0,77
Kolda	1,27	0,85	0,82	0,73
Total				
Par zone				
urbain	1,2	1,00	75,5	90,9
rural	0,86	0,72	24,5	9,1
Par genre				
Garçons	1,04	1,00	1,22	1,34
Filles	0,95	0,91	0,79	0,71

Note : La région de Matam ne figure pas dans le tableau car au moment de l'enquête QUID 2001 elle était incluse dans la région de Saint-Louis.

Source : Calculs à partir de l'Annuaire des statistiques scolaires, DPPE/ME 2003 et du QUID, DPS 2001.

La forte concentration des infrastructures éducatives (collèges et lycées) dans ces trois régions explique leur sur-représentation dans les cycles moyen et secondaire. En effet, sur les 434 collèges (publics et privés) que compte le Sénégal en 2002, les 160 sont implantés à Dakar, 54 à Thiès et 42 à Ziguinchor. Pour les lycées (enseignement général), le Sénégal compte 121 établissements dont 49 à Dakar et 17 à Thiès (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des lycées et des collèges entre les régions en 2002

Régions	Nombre de collèges	Nombre de lycées
Dakar	160	49
Ziguinchor	42	5
Diourbel	18	3
Saint Louis	35	8
Tamba	17	4
Kaolack	36	10
Thiès	54	17
Louga	18	9
Fatick	32	10
Kolda	22	6
Sénégal	434	121

Source : Annuaire de statistiques scolaires, BSS/DPPE/ME 2002.

En 2003, le nombre de collèges est passé à 435. Mais si l'on y ajoute les lycées ayant à la fois les deux cycles du secondaire (de la 6e à la terminale) qui sont au nombre de 118, le nombre total de collèges sera de

553 (=435+118). Puisqu'il y a, en 2003, 28 lycées avec le second cycle seulement (de la seconde à la terminale), le nombre total de lycées est de 146 (=118+28).

Les écarts de scolarisation sont également importants entre zones rurales et zones urbaines. L'indice de représentativité absolu des zones rurales est de 0,86 dans le primaire, 0,18 dans le moyen et 0,01 seulement dans le secondaire. Le fait que les lycées soient implantés presque exclusivement dans les villes expliquerait la faiblesse des effectifs d'élèves du secondaire, les élèves des zones rurales étant obligés de se déplacer en ville pour poursuivre leurs études. Néanmoins, la représentativité marginale des populations rurales dans les ordres supérieurs d'enseignement est une réalité.

Disparités socio-économiques

Lorsqu'on classe les ménages par quintiles de revenus, on observe deux phénomènes frappants : d'une part, les taux de scolarisation augmentent régulièrement lorsqu'on passe du premier au dernier quintile, d'autre part, les inégalités entre filles et garçons sont plus marquées chez les ménages pauvres (quintiles 1 et 2) que chez les ménages les plus riches (quintile 5).

Le cycle supérieur de l'enseignement secondaire est surtout réservé aux plus riches. Alors que le taux brut de scolarisation pour ce cycle est de 53,1 % pour les 20 % les plus riches, il n'est que de 2,3 % et 2,2 % pour le quintile 2 et le quintile 1 respectivement.

La même tendance est observée pour l'enseignement primaire, même si les inégalités y sont moins importantes que pour les autres cycles. Le taux de scolarisation primaire de 50,5 % pour le quintile 1 passe à 54,4 % pour le quintile 2 puis à 107,6 % pour le quintile 5 (tableau 4).

L'accès aux cycles moyen et supérieur du secondaire est donc fortement corrélé à la richesse. Même si on raisonne en termes d'intervalle inter-quintiles, c'est-à-dire, lorsqu'on considère les 40% les plus pauvres d'un côté et les 20% les plus riches de l'autre, le constat est le même, à savoir, de grandes inégalités quel que soit le cycle considéré (tableau 4).

Les inégalités d'accès entre groupes socio-économiques se traduisent par une grande iniquité

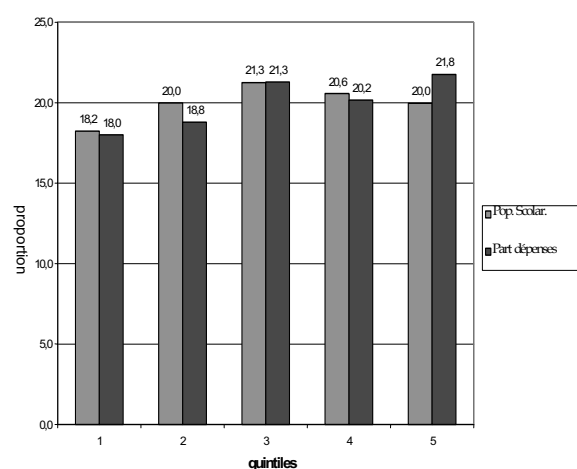
Tableau 4 : TBS par quintile de ménage et selon le sexe en 2001

Quintiles	Elémentaire			Moyen			Secondaire		
	Global	Garçons	Filles	Global	Garçons	Filles	Global	Garçons	Filles
1	50,5	53,2	48,5	9,5	15,4	3,6	2,2	3,0	1,3
2	54,4	60,1	47,7	10,8	15,0	7,3	2,3	4,1	0,9
3	64,4	69,0	61,5	21,8	27,6	17,0	9,1	14,3	5,0
4	80,9	84,3	77,4	34,6	40,7	29,9	21,2	30,4	13,7
5	107,6	112,6	103,2	57,8	65,2	50,4	53,1	59,8	48,0
Sénégal	67,5	71,4	63,8	25	30,9	19,5	17,8	22,2	14,1

Source : Calculs à partir des données MEF/DPS, 2001 et du QUID 2000.

dans la répartition des dépenses publiques d'éducation, même si des progrès ont été enregistrés entre 1995 et 2001. Les ménages les plus riches, qui comptaient une fois et demie moins d'enfants de 13 à 16 ans que les ménages pauvres, bénéficiaient de dix fois plus de ressources destinées aux collèges en 1995. En 2001, les plus riches représentent 16% de la population scolarisable dans l'enseignement moyen (13–16 ans) et reçoivent presque 37% des ressources publiques. Pendant ce temps, les plus pauvres représentant 20,75 % de la population de 13–16 ans ne reçoivent que 7,7% des dépenses publiques (graphique 4).

Graphique 4 : Part des quintiles de ménage dans les dépenses d'éducation et la population scolarisable dans le moyen en 2001 (en %)

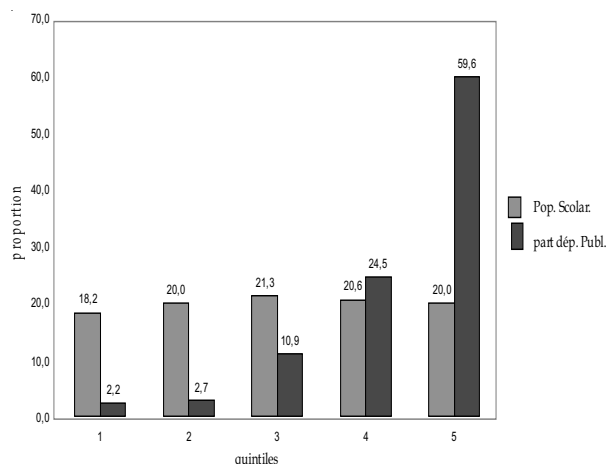


Source : QUID 2001, DPS/MEF.

Ainsi, le coefficient d'équité dans l'enseignement moyen est passé de 0,06 en 1995 à 0,16 en 2001. Le coefficient d'équité ne s'est pas amélioré pour le cycle secondaire. En effet, en 1995, le quintile 5 recevait seize fois plus de ressources que le quintile 1, tout en ne comptant que 15,9% des enfants âgés de 17 à 19 ans contre 20,8% pour le quintile 1. En 2001, les quintiles 1 et 5 représentaient respectivement 18,2% et 20,0 % de la population de 17–19 ans et recevaient 2,2% et 59,6% des ressources publiques, respectivement (graphique 5). Les ménages pauvres sont donc particulièrement affectés par le bas niveau de scolarisation qui caractérise l'enseignement moyen et secondaire au Sénégal.

Au total, si l'on considère la période 1995–2001, il n'y a que dans l'enseignement primaire, et dans une moindre mesure, dans l'enseignement secondaire moyen, qu'on assiste à un changement positif dans l'accès des ménages pauvres à l'éducation. Pour le cycle supérieur de l'enseignement secondaire, la situation de ces derniers ne s'est pas améliorée entre les deux périodes d'enquête considérées. La réduction des inégalités d'accès aux cycles moyen et supérieur du secondaire ne s'opérera pas sans une forte expansion de l'accès. La transmission inter-générationnelle de

Graphique 5 : Part des quintiles de ménages dans les dépenses publiques d'éducation et la population scolarisable (en%)



Source : QUID 2001, DPS/MEF, 2001.

la pauvreté sera rompue si une grande proportion des enfants des ménages pauvres comptent à leur actif au moins dix années de scolarisation de base de qualité.

La couverture effective selon les profils de scolarisation

La couverture effective des cycles moyen et supérieur du secondaire peut être évaluée en construisant des profils de scolarisation donnant une meilleure appréciation de la capacité de ce sous-secteur à transformer ses ressources en résultats scolaires quantitatifs. Un indicateur qui peut être utilisé à cet effet est le taux de survie. En appliquant une approche transversale, il est obtenu en faisant le rapport entre le nombre de non-redoublants dans chaque grade et le nombre d'enfants d'âge correspondant dans le pays. Le tableau 5 donne les résultats des estimations. Prenons une cohorte de 100 enfants âgés de sept ans au début de l'année scolaire 2001–2002.

Tableau 5 : Taux de rétention (non redoublants/ population de même âge) dans le cycle primaire en 2002

Sur 100 élèves entrants en CI		Sur 100 enfants dans la population
100	Accès en CI	65
48	Accès en CM2	31
20	Accès en 6e	13
11	Accès en 3e	7
8	Accès en 2nde	5
5	Accès en terminale	3

Source : Calculs effectués à partir des données de l'Annuaire des statistiques scolaires, DPRE/ME, CREA, 2002.

Si l'on suppose que la structure du système éducatif restera inchangée au cours des 13 prochaines années (c'est-à-dire que sont constants les taux de redoublement et d'abandon, ainsi que les taux de transition entre les cycles), sur 65 inscrits au CI, 31 parviendront au CM2, et 13 en classe de sixième. A la fin du cycle moyen, on n'a plus que sept survivants,

dont cinq atteignant la seconde et parmi ces cinq, trois arriveront en terminale.

Si l'on s'intéresse maintenant au fonctionnement interne du système, le nombre de non redoublants du grade considéré est rapporté à l'effectif des nouveaux inscrits en CI. En utilisant les données de 2002, sur 100 élèves qui entrent au CI, seuls 48 atteindront probablement la dernière année du cycle primaire. Seuls 20 parmi eux, parviendront en 3e et cinq en Terminale (tableau 6). Une comparaison de cette tendance avec celle des années 1995 et 1996 indique clairement l'absence de progrès en matière de réduction des redoublements et abandons et d'amélioration de la transition entre les cycles. Le calcul des taux de survie à partir de la méthode longitudinale montre aussi la faible capacité de rétention des cycles moyen et secondaire.

Tableau 6 : Taux de rétention dans le système éducatif* en 1993–2003 (en %)

Niveaux	1993	94	97	99	2000	01	02	03
CLCP 90,4	96,0	95,5	86,1	92,1	90,9		86,1	86,1
CP-CE1 95,1	94,5	96,6	115,2	96,3	92,8		94,3	90,6
CE1-CE2	92,7	94,1	108,7	87,9	89,8	92,3	90,7	91,8
CE2-CM1	95,3	95,6	94,6	67,8	90,6	92,8	94,0	97,7
CM1-CM2	93,8	94,7	91,8	86,6	86,0	85,6	87,6	90,3
Primaire	75,2	78,6	93,6	45,8	59,1	59,5	58,2	69,6
6e-5e	91,5	94,4	108,5	111,1	93,4	88,1	87,9	92,3
5e-4e	89,6	95,6	96,1	95,1	88,8	89,1	89,8	95,6
4e-3e	92,9	99,8	72,7	90,7	89,6	86,6	89,6	96,1
Moyen	76,2	90,1	75,8	95,9	74,3	68,0	70,7	84,8
2e-1e	69,8	86,7	142,0	186,7	84,5	83,3	88,5	84,9
1e-Term	83,6	86,5	136,6	48,0	87,5	89,3	100,0	71,8
Secondaire	58,4	75,0	194,0	89,7	74,0	74,4	88,5	61,0

* Calculé selon la méthode quasi-longitudinale (rapport entre le nombre de non redoublants du grade *i* en année *t* et le nombre de non redoublants du grade *i-1* en année *t-1*).

Sources : Annuaire de statistiques scolaires (divers numéros) et ME/DPRE, 1993-2003.

Tableau 7 : Taux de redoublement par cycle d'enseignement et par grade en 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Elémentaire							
CI	9,7	10,1	10,3	11,0	10,0	10,5	10,6
CP	11,9	10,7	10,6	11,4	12,5	11,0	12,4
CE1	12,3	13,0	11,7	11,8	12,5	13,3	12,1
CE2	12,8	12,5	13,4	12,4	12,9	12,6	14,2
CM1	15,9	15,8	15,4	16,8	16,1	15,3	16,0
CM2	28,8	28,7	27,7	28,6	29,5	26,1	27,8
Moyen							
6e	10,5	10,8	9,3	10,4	10,5	11,8	13,3
5e	12,3	11,8	8,1	12,8	11,8	12,5	14,6
4e	12,8	13,4	14,5	14,3	13,2	15,0	16,0
3e	24,4	19,9	28,0	23,8	25,7	27,0	26,7
Secondaire							
2e	17,7	15,2	19,3	16,2	16,7	12,4	9,1
1e	22,3	15,5	21,6	17,8	15,4	15,1	9,0
Terminale	27,6	23,5	37,7	29,2	30,0	32,0	

Sources : Annuaire des statistiques scolaires (divers numéros) et ME/DPRE, 1997-2003.

Tableau 8 : Taux d'abandon par cycle d'enseignement et par grade en 1997–2003 (en %)

Elémentaire	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
CI	5,7	6,1	9,2	7,6	11,5	12,4	8,0
CP	1,7	3,1	8,2	6,1	4,0	7,8	3,8
CE1	4,6	2,4	9,9	8,7	6,4	7,2	6,5
CE2	1,6	0,4	6,6	7,5	5,4	5,4	0,3
CM1	4,4	3,2	11,7	10,6	11,0	10,5	7,2
Moyen							
6e	6,7	9,1	1,0	4,0	9,7	8,8	4,4
5e	9,1	8,1	3,5	8,1	9,7	8,0	1,3
4e	14,8	6,8	4,1	7,8	11,9	6,8	1,6
Secondaire							
2e	19,4	22,7	5,5	13,9	12,7	13,5	22,1
1e	4,0	15,4	3,0	11,1	10,9	-0,2	14,1

Sources : Annuaire des statistiques scolaires (divers numéros) et ME/DPRE, 1997–2003.

On doit se demander pourquoi un taux de rétention aussi faible dans l'enseignement moyen et secondaire. Deux principaux types de facteurs méritent d'être pris en considération : la fréquence des redoublements et abandon-dons et les faibles taux de transitions entre les cycles.

La fréquence des redoublements et des abandons

Les tableaux 7 et 8 présentent les taux de redoublement et d'abandon estimés sur la base des statistiques scolaires de 1997 à 2003. Le niveau élevé de ces taux et leur variation au cours du cycle attestent du caractère trompeur de la couverture scolaire lorsque celle-ci s'exprime à l'aide des TBS. En ce qui concerne les taux de redoublement, on note que, dans l'enseignement moyen et secondaire, ils augmentent avec le grade, ce qui témoigne d'une dégradation continue de la couverture scolaire au fur et à mesure qu'on avance dans le cycle. En 2001/02, ils sont deux fois et demie plus élevés dans les classes de fin de cycle (27% en 3e et 32% en terminale) que dans les premiers grades (11,8% en 6e et 12,4% en seconde). Par ailleurs, on constate que, sauf pour les classes de première et de seconde dans le secondaire, il n'y a pratiquement pas d'amélioration dans les taux de redoublement durant toute la période considérée. On note que la tendance est même à la dégradation de la situation dans l'enseignement moyen ainsi qu'en classe de terminale dans le secondaire. Ces taux de redoublement excessifs à tous les grades, constituent un véritable goulot d'étranglement à la sortie des cycles. Cela n'est pas sans conséquence sur la capacité d'accueil du système, dans la mesure où un blocage à la sortie réduit le nombre de nouveaux élèves susceptibles d'être accueillis dans le cycle.

Le niveau relativement élevé des taux d'abandon au cours du cycle est un autre signe du faible rendement interne de l'enseignement moyen et secondaire. Le

tableau 8 présente les taux d'abandon estimés à partir des statistiques scolaires de 1997 à 2002. Pour tous les trois niveaux, les classes de début et de fin de cycle qui affichent en général les taux d'abandon les plus élevés. On est frappé par les forts taux d'abandon observés dans les classes de seconde durant toute la période considérée. Ces chiffres semblent ainsi indiquer que les phases les plus difficiles dans la fréquentation scolaire sont justement celles qui marquent soit la promotion des élèves dans un nouveau cycle, soit l'achèvement d'un cycle. Le gaspillage de ressources que le système engendre est d'autant plus grand que la tendance est à un accroissement des taux d'abandon d'une année à l'autre pour pratiquement tous les grades.

Les taux de transition

Le taux de transition peut être interprété comme un indicateur de la sévérité du rationnement des places dans les cycles post-primaires. Compte tenu du nombre limité de places disponibles, le système éducatif sénégalais a placé un verrou à deux endroits stratégiques du système éducatif : le passage de la fin du cycle primaire au cycle moyen, et entre ce dernier et le cycle secondaire. Le taux de transition est donc un important régulateur du flux d'élèves à l'intérieur du système éducatif.

Tableau 9 : Taux de transition entre les cycles d'enseignement en 2003

Cycles d'enseignement	Taux de transition entre cycles (%)
Entre le primaire et le moyen	45
Entre le moyen et le secondaire	64

Sources : Annuaire des statistiques scolaires 2001–2002 et ME/DPRE, 2003.

La transition du primaire au cycle secondaire moyen est faible : en 2002, un élève au CM2 a 45% de chance de passer en sixième (première année du cycle moyen), tandis que l'élève qui est en fin de cycle moyen

secondaire (troisième) a 64% de chance de poursuivre ses études en seconde (première année du cycle secondaire, tableau 9). Un regard rétrospectif fait apparaître une progression des taux de transition. Le passage du primaire au moyen augmente de 13 points entre 1998 et 2000, cette hausse est de 29 points durant la même période pour la transition du moyen au secondaire. La comparaison du Sénégal avec les moyennes de groupes de pays de comparaison montre la sévérité du rationnement des places dans l'enseignement moyen sénégalais. En 1993, le taux de transition était déjà à 50% en Afrique francophone, 60% en Afrique anglophone et 78% en Amérique latine. Même si on ne dispose pas de données récentes sur les progrès que ces pays ont accomplis, le retard du Sénégal par rapport à eux est patent. Les dernières données disponibles sur la comparaison des taux de transition entre le primaire et le moyen date de 1997 (UNESCO) et la distinction est faite entre filles et garçons (tableau 10)

Le Sénégal est devancé par la quasi-totalité des pays de la sous région sauf le Niger et le Burkina Faso, encore que les performances des filles soient meilleures au Niger qu'au Sénégal. Il convient d'apprécier l'importance de la transition entre cycles au Sénégal dans le flux d'élèves à l'intérieur du système éducatif. Puisque peu de promus parviennent à la dernière année du cycle supérieur de l'enseignement secondaire, des taux de redoublement et d'abandon se situant dans les moyennes de groupes de pays comparateurs (Afrique francophone ou anglophone) signifient que la sélection à l'intérieur du système s'opère davantage à travers le rationnement des places à l'entrée des cycles moyen et secondaire. On a vu ci-dessus que la progression des élèves dans le système en 2002 est telle que sur 100 élèves qui entrent au Cours d'initiation (CI), seuls cinq parviennent à la Terminale. Sur les 92 qui sont sortis du système avant d'atteindre ce grade, environ 30 abandonnent lors du passage du primaire au moyen et du moyen au secondaire.

Tableau 10 : Comparaison internationale des taux de transition entre le primaire et le secondaire selon le genre (en %)

	Garçons	Filles
Burkina Faso	27,5	27,2
Côte d'Ivoire	41,7	34,0
Guinée	50,7	46,9
Mali	57,2	51,3
Mauritanie	37,9	30,5
Niger	28,4	28,9
Sénégal	31,5	28,8
Togo	54,8	46,8

Source : UNESCO, 2002.

Les capacités limitées de l'enseignement moyen contraignent un nombre important d'élèves à abandonner ou à redoubler la classe de CM2 pour augmenter leurs chances de réussir l'examen d'entrée en sixième. La priorité accordée à l'éducation primaire depuis 2000 aura pour effet à partir de 2006, une forte augmentation des effectifs parvenus au CM2. Par ailleurs, les parents d'élèves acceptent de moins en moins le rationnement draconien des places au cycle moyen obligeant le ministère de l'Education à relever régulièrement le taux de transition du cycle primaire au cycle moyen. Ces deux facteurs se combineront à l'avenir pour faire de ce dernier cycle le sous-secteur prioritaire après l'enseignement primaire.

L'efficacité interne

Les redoublements, tout comme les abandons, ont pour effet une utilisation inefficace des ressources publiques ou privées allouées au secteur d'éducation. La question de l'efficacité met donc en relation le volume de ressources mobilisées en faveur du système éducatif et les résultats scolaires obtenus par ce dernier. Un indicateur pouvant être utilisé pour mesurer la capacité du système éducatif sénégalais à transformer ses ressources en résultats est l'indice d'efficacité globale.

Il indique le rapport entre le nombre d'années élèves nécessaires pour terminer un cycle et le nombre d'années d'élèves effectivement fournies par le cycle. Le numérateur correspond au produit du nombre d'élèves parvenus au dernier niveau de cours (grade) du cycle considéré par le temps d'études requis. Sans les abandons (qui réduisent le nombre d'élèves accédant à la classe de fin de cycle), et les redoublements (qui allongent le temps passé dans le cycle), l'indicateur serait égal à l'unité. En contribuant à gonfler la valeur du dénominateur sans accroître celle du numérateur, les abandons et les redoublements sont responsables de dépenses supplémentaires qui auraient pu être consacrées à une meilleure couverture et à la qualité de l'enseignement. Plus ils sont fréquents, plus la valeur de l'indice est faible. Les profils de scolarisation établis plus haut ont donc des implications importantes pour l'efficacité du flux d'élèves à l'intérieur du système éducatif.

Le tableau 11 présente l'indice global d'efficacité dans les cycles moyen et secondaire pour les années 2000 et 2002. L'indice d'efficacité correspondant serait de 0,86. On peut calculer aussi les contributions respectives des abandons et des redoublements à l'indice d'efficacité (complément de l'indice d'efficacité). Le nombre d'années-élèves gaspillées s'élève à 203. Sur ce total, 134 sont dues aux abandons soit 66%, et 69 années-élèves, soit 34% sont imputables aux redoublements. On constate que les abandons constituent la première source d'inefficacité du système éducatif sénégalais. L'indice d'efficacité a

très peu varié entre 1999 et 2002 (tableau 11), ce qui signifie que peu de progrès ont été accomplis dans la réduction des redoublements et abandons.

Tableau 11 : Indice d'efficacité du flux d'élèves dans le cycle primaire en 1999–2002

Niveau	Survivants d'une cohorte de 100	Taux de redoublement	Années-élèves investies
1 CI	100	0,105	112
2 CP	80	0,11	
3 CE1	78	0,133	
4 CE2	59	0,126	
5 CM1	56	0,153	
6 CM2	48	0,261	
Cumul du nombre d'années élèves	421 (288)*		490
Source d'ineffici- cienne	Indice d'efficacité du flux d'élèves 1999	2002	
Abandons	0,65	0,68	
Redoublements	0,86	0,86	
Les deux sources	0,56	0,59	

Notes : Ce chiffre est obtenu en multipliant le nombre d'élèves arrivés en fin de cycle (CM2 pour le primaire) par la durée normale de ce cycle (6 ans).

Source : Calculs à partir des données de l'Annuaire des statistiques scolaires, ME/DPRE, 1999–2002.

Lorsque l'on suit la même cohorte d'élèves de la 6e à la 3e (fin du cycle moyen), le taux d'efficacité se situe à une moyenne de 58% en 2003. Lorsque la cohorte est suivie du cycle primaire à la fin du cycle secondaire, le taux d'efficacité n'est plus que de 11% (tableau 12). Les variations autour de ces chiffres moyens sont de faible amplitude sur toute la période 1997–2003.

Tableau 12 : Indice d'efficacité pour une cohorte suivie du CI à la terminale, Sénégal 1997–2003 (en %)

Niveaux d'enseignement	Indices d'efficacité dans l'enseignement public sénégalais avec 100 élèves entrant au CI				
	1997	2000	2001	2002	2003
CI-CM2	56	51	56	59	57
CI-3e	19	20	19	20	19
CI-Terminale	20	11	11	12	11

Source : Calculs à partir l'Annuaire des statistiques scolaires, divers numéros, ME/DPRE, 2003.

L'analyse de l'efficacité du système éducatif par cycle d'enseignement (tableau 13) fait ressortir une légère aggravation de l'inefficacité pour l'enseignement moyen, dont le taux de gaspillage est passé de 41% (=100%–59%) en 1997 à 42% (=100%–58%) en 2003. Dans l'enseignement secondaire, le taux de gaspillage en 1997 (36%) est le même que celui de 2003 même

s'il y a eu des variations au cours de la période considérée.

Tableau 13 : Indice d'efficacité par cycle d'enseignement, Sénégal 1997–2003

Niveaux d'enseignement	Indices d'efficacité dans l'enseignement public sénégalais avec 100 élèves entrant au premier niveau d'un cycle				
	1997	2000	2001	2002	2003
Primaire	56	51	56	59	57
Moyen	59	68	63	63	58
Secondaire	64	61	62	68	64

Note : Pour le secondaire, les taux de redoublements de 2002 ont été utilisés en 2003.

Sources : Calculs à partir de l'Annuaire des statistiques scolaires (divers numéros), ME/DPRE, 2003.

Les facteurs de qualité coûts-efficaces dans l'enseignement moyen et secondaire

Les établissements utilisent les ressources financières mises à leur disposition pour financer les dépenses nécessaires à la formation des élèves. Cette utilisation est efficace si aucun autre établissement ne réalise de meilleures performances avec la même dépense par élève. Si deux établissements ont des coûts par élève comparables, on peut affirmer que celui qui réalise les meilleures performances est plus coût-efficace. Ainsi, pour chaque coût unitaire, les écoles qui accomplissent les meilleures performances constituent le référentiel par rapport auquel les inefficacités dans l'utilisation des ressources sont évaluées. Ces inefficacités sont d'autant plus importantes que les écoles présentent une forte hétérogénéité de leurs performances alors que leurs coûts unitaires sont comparables. En se fondant sur les résultats d'une enquête auprès des établissements d'enseignement moyen et secondaire, une étude du CREA a mis en évidence les caractéristiques d'un collège ou lycée coût-efficace (CREA 2004).

Le tableau 14 représente la distribution des écoles selon leur efficacité interne et la dépense totale par élève confirme ce constat. Cette efficacité interne est calculée en prenant en compte les taux de réussite aux examens du BFEM et du baccalauréat. Les établissements qui dépensent moins de 100 000 francs CFA pour la formation d'un élève, réalisent une performance inférieure à 0,2. Environ 37 écoles affichent une efficacité interne comprise entre 0,2 et 0,4 ; pour sept d'entre elles, le rendement est compris entre 0,4 et 0,6. Les quatre écoles restantes se distribuent de façon uniforme entre les deux dernières classes de rendement. De la même manière, on note une forte dispersion des établissements dont l'efficacité interne est inférieure à 0,2. Onze d'entre elles dépensent plus de 200 000 francs CFA par élève alors que six établissements dépensent moins de 100 000 francs CFA pour le même niveau moyen de performance

(tableau 14). Une forte variabilité des coûts combinée à une faible variabilité des rendements signifie qu'il existe un important potentiel d'amélioration de ces derniers avec le même volume de ressources.

Tableau 14 : Répartition des écoles selon le coût total par élève et l'efficacité interne dans un échantillon d'établissements dans les cycles moyen et supérieur du secondaire au Sénégal, 2000

Coût total par élève	Efficacité interne					Total
	(0,0,2)	(0,2,0,4)	(0,4,0,6)	(0,6,0,8)	(0,8,1)	
[0-00000]	6	37	7	2	2	54
[100000-200000]	6	4	2	4	0	16
[200000-300000]	8	3	1	2	1	15
[300000-400000]	3	0	0	0	1	15
[400000-500000]	0	2	0	0	0	2
Total	23	46	10	8	3	90

Source : ME/DPRE, CREA 2000.

L'analyse des déterminants du rendement global des établissements fait ressortir comme variables significatives le nombre total de livres détenus par l'élève, le crédit horaire effectif des enseignants, la qualité de la gestion pédagogique et administrative, le niveau de vie de l'élève mesuré à travers un indicateur, le dispositif de remédiation pédagogique, la distance à l'école, le nombre d'élèves par table-banc et le nombre d'élèves par professeur.

Certaines variables, supposées déterminer de façon robuste le rendement des écoles, se sont révélées non significatives. Il en est ainsi du taux d'encadrement des élèves par les professeurs, de la proportion de professeurs vacataires dans l'établissement, de l'ancienneté, de l'âge des enseignants et de leur niveau académique et professionnel. La seule variable explicative relative aux enseignants qui soit réellement significative est leur crédit horaire effectif. En effet, le crédit horaire moyen effectif des enseignants est d'environ 15 heures. Ce niveau est largement inférieur à la norme dans l'éducation (20 heures). L'augmentation du nombre d'heures effectives d'enseignement améliore significativement le rendement des écoles.

Sur la base de la relation entre l'efficacité interne et les intrants scolaires retenus d'une part, des coûts unitaires des intrants d'autres part, on a évalué la variation de l'efficacité interne à la suite de l'acquisition d'unités supplémentaires des différents intrants avec un budget de 10 000 francs. Il est donc possible de classer les intrants en fonction de leur contribution marginale au rendement interne. Celui dont la contribution marginale est la forte est le plus coût-efficace. Toutes ressources supplémentaires doivent être utilisées de préférence dans le financement de l'acquisition d'un tel intrant. Le tableau suivant fournit le classement des intrants en termes de coût-efficacité.

Ce tableau montre que l'amélioration de la qualité de la gestion pédagogique et administrative des écoles

Tableau 15 : Classement des intrants selon l'impact marginal par unité de coût des intrants scolaires et selon la significativité statistique

Variables explicatives	Impact marginal sur le rendement des écoles		Coût marginal par élève (francs CFA)		Impact par unité de coût (points par 10.000 francs CFA)		Classement des intrants
	Coefficient estimé	Significativité statistique	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Hypothèse basse	Hypothèse haute	
Crédit horaire effectif des enseignants	0,02	2e	359	373	0,41	0,43	2e
Qualité de la gestion pédagogique et administrative	0,17	4e	1857	1857	0,55	0,55	1e
Distance de l'école	-0,08	6e	96 826	97 358	0,001	0,001	6e
Taux d'encadrement des élèves par les professeurs	0,03	7e	23250	23250	0,0001	0,0001	7e
Nombre total de livres détenus par les élèves	0,02	1e	2 388	3067	0,06	0,07	5e
Nombre d'élèves par table-banc	-0,06	3e	1972	2441	0,26	0,33	4e
Existence d'un dispositif de remédiation pédagogique	0,07	5e	1 379	1 432	0,31	0,33	3e

Source : ME/DPRE, CREA 2000.

est l'orientation de politique la plus coût-efficace. Elle est suivie par l'augmentation du crédit horaire effectif des enseignants, puis par l'institution d'un dispositif de remédiation pédagogique à l'endroit des élèves en difficulté, et par la réduction du nombre d'élèves par table-banc. L'augmentation de la dotation en livres et manuels scolaires arrive en cinquième position. En sixième et en septième positions viennent respectivement la réduction de la distance entre l'école et le domicile des élèves et la baisse du nombre d'élèves par professeur.

La colonne niveau de significativité statistique du tableau 15 renseigne sur les chances de succès de chacune des politiques éducatives. Ces chances sont d'autant plus grandes que la valeur figurant dans la colonne « probabilité » est faible. A cet égard, les politiques visant l'augmentation de la dotation en livres des élèves sont celles qui ont le plus de chance d'être couronnées de succès. Ainsi, les politiques les plus coût-efficaces ne sont pas toujours celles qui ont le plus de chance d'influencer le rendement.

Les problèmes de gestion dans le sous-secteur

Les coûts salariaux constituent la principale dépense par élève dans le système éducatif. Ils représentent 58,3% de la dépense par élève dans le cycle moyen et 53,9% dans le cycle secondaire. Une priorité absolue doit être accordée à une utilisation optimale des personnels enseignants.

L'utilisation des enseignants

Si l'essentiel des effectifs d'enseignants payés du secteur public était effectivement dans les classes, on

en conclurait que la gestion des ressources humaines est menée avec une certaine efficacité et les performances en termes d'accès du secteur seraient plus importantes. Le seul problème d'efficacité qui resterait à examiner serait la distribution des enseignants entre les écoles. Mais si une bonne partie des enseignants sont hors des classes, de nouveaux recrutements n'entraîneraient pas forcément une augmentation des effectifs enseignants disponibles dans les classes, les sorties compensant plus ou moins les entrées. Or, ce sont les effectifs d'enseignants « craie en main » qui déterminent la capacité du réseau à accueillir des élèves, et non le nombre d'enseignants payés par le ministère de l'Economie et des Finances. Est importante donc une évaluation aussi précise que possible de la proportion d'enseignants « craie en main », c'est-à-dire qui sont effectivement dans les salles de classe. Ce ratio est un bon indicateur du niveau d'efficacité atteint dans la gestion des personnels enseignants.

Un suivi a été mené sur un échantillon de 1023 enseignants (CREA 2003d). La base de sondage est constituée de la liste de tous les personnels enseignants du préscolaire, du primaire, du moyen et du secondaire, général comme technique et professionnel, figurant sur le fichier fourni par la Direction de la Solde, des pensions et rentes viagères du ministère de l'Economie et des Finances. Cette base, qui compte 25 938 personnes dont les 24 % sont des femmes, a été divisée en trois strates : (1) le personnel de l'enseignement primaire (inspecteurs de l'enseignement, instituteurs, instituteurs adjoints, décisionnaires...), (2) le personnel de l'enseignement moyen et secondaire (professeurs certifiés, professeurs de l'enseignement secondaire, professeurs et maîtres d'éducation physique et sportive, professeurs de collège...), et (3) le personnel du préscolaire.

Sont exclus de l'échantillon les enseignants volontaires, contractuels et vacataires pour lesquels on sait que le taux de déperdition est très faible. Seuls les

enseignants fonctionnaires sont concernés. Sur 1023 enseignants suivis, seuls les 47% exercent dans les classes, les 12 % sont localisés dans les administrations centrales, déconcentrées des établissements scolaires, et 41 % (soit les 418) sont les « autres », c'est-à-dire les non identifiés, retraités, décédés, détachés, en position de stage, etc. La répartition des 418 « autres » entre les niveaux d'enseignement montre que les deux tiers sont des professeurs de l'enseignement moyen (PEM) et des professeurs de l'enseignement secondaire (PES), le tiers relève de l'enseignement primaire et le préscolaire est marginalement représenté (2 %). Il ressort de l'examen de ces données que le pourcentage d'enseignants fonctionnaires exerçant dans les classes est faible. Si on applique la proportion d'enseignants hors des classes aux effectifs enseignants du fichier de la Direction de la Solde, des pensions et rentes viagères du ministère de l'Economie et des finances, ce sont 13 747 personnes qui sont payées par la fonction publique et qui n'exercent plus la fonction pour laquelle elles reçoivent salaires et indemnités.

Tableau 16 : Dépenses publiques d'éducation en 2000
(en % du PIB dans quelques groupes de pays comparateurs)

Groupe de pays	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB*
Sénégal (1994)	5,2
Sénégal (2002)(b)	3,6
Sénégal (2003)	3,2
Faibles revenus	2,8
Revenus intermédiaires	4,5
Moyen Orient et Afrique du Nord	5,3
Revenus élevés	5,3
Union européenne	4,8
Afrique subsaharienne	3,4

* Il s'agit de la somme des dépenses publiques totales dans l'enseignement public et des subventions aux écoles privées aux niveaux primaire, secondaire et supérieur.

Sources : Banque mondiale 2003, et : ME/DAGE, 1997-2003.

Recruter du personnel dont la moitié n'exercera pas le métier pour lequel il a été embauché tout en continuant d'être payé, constitue un énorme

Tableau 17 : Répartition des dépenses publiques de fonctionnement par sous-secteur de 1992 à 2003 (en %)

Sous-secteur	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Préscolaire	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	0,7	0,7	1,0
Elémentaire	41,4	32,7	33,5	33,7	34,7	34,4	34,1	36,2	38,1	38,4	42,0
Moyen	10,4	9,6	9,6	9,2	9,6	11,4	13,1	13,2	13,2	12,1	10,6
Secondaire général	12,3	10,1	10,2	10,5	10,5	9,8	9,0	9,7	10,4	8,5	7,5
Technique et professionnel	4,4	4,2	4,1	4,3	4,5	4,4	4,3	2,9	1,6	2,3	3,3
Supérieur	25,5	26,8	27,0	26,8	24,1	24,3	24,4	25,0	25,6	26,1	26,4
Autres niveaux	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	nd	nd	nd	nd	nd	0,2
Administration centrale	5,8	16,5	15,3	15,2	16,2	0,0	0,0	0,0	10,5	10,5	10,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Sources : MEFP/UPE, MEN/DAGE, CREA 2001, Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation.

gaspillage de ressources. Même si un important effort de recrutement est déployé par le Gouvernement, cela ne se traduira pas par un accroissement proportionnel des effectifs enseignants et par conséquent des effectifs élèves. Augmenter sensiblement la proportion d'enseignants dans les classes, accroîtrait les effectifs d'élèves enrôlés.

L'allocation intra-sectorielle des dépenses publiques

Si en valeur absolue les dépenses publiques totales en faveur de l'éducation ont beaucoup augmenté, en termes relatifs l'effort public a sensiblement baissé passant de 5,2% en 1994 à 3,2% du PIB en 2003 (tableau 16). L'accroissement des ressources publiques consécutif à une décennie de croissance annuelle de 5% du PIB réel n'a pas beaucoup bénéficié au secteur de l'éducation. Si les recettes propres de l'Etat ont augmenté de 219,7 milliards de francs entre 2000 et 2003, ce dernier n'en a reçu que 34,8 milliards de francs, soit 16%.

L'examen de l'allocation intra-sectorielle des dépenses publiques d'éducation montre une négligence bénigne dont le sous-secteur de l'éducation a été victime.

Le tableau 17 montre clairement que si le transfert de ressources, opéré en faveur du primaire ces dernières années, a affecté tous les niveaux d'enseignement post-primaires, il semble que l'enseignement moyen a payé le plus lourd tribut dans cette évolution. Après avoir augmenté de 9% en 1993 à 13% en 2000, sa part dans les dépenses a ensuite chuté pour atteindre 10,6% en 2003. L'enseignement secondaire général a subi aussi une baisse. Seul, le secondaire technique et professionnel a enregistré une légère amélioration de sa part, mais elle est faible.

Si la tendance baissière de la part de l'enseignement moyen et secondaire se poursuit, elle ne manquera pas de susciter des interrogations quant à la capacité future du système à offrir aux promus de la dernière année du cycle primaire, de plus en plus nombreux, un accès aux cycles moyen et secondaire. Il est donc important de réfléchir dès à présent sur les difficultés (en termes d'équité dans l'accès au cycle moyen et secondaire) que risque de poser à très court terme un arbitrage dans l'allocation des dépenses publiques en défaveur de l'enseignement moyen et secondaire.

Par ailleurs, si le problème du financement de la qualité est moins aigu dans l'enseignement moyen et secondaire technique que dans le primaire, il n'en va pas de même dans le secondaire général. Le tableau 18 montre, en effet, que moins de 1% des ressources allouées à ce dernier sous-secteur sont consacrées aux dépenses liées à la qualité de l'enseignement, 11,6% des dépenses publiques courantes étant orientées vers

la gestion. Pour l'ensemble des trois niveaux considérés, on note que c'est le financement de la qualité qui pâtit directement de l'allocation des ressources.

Ces problèmes montrent que les arbitrages à faire dans la répartition des dépenses publiques d'éducation entre les différents niveaux d'enseignement ne se limitent pas seulement à la détermination de la part à allouer à chacun de ces derniers. Il est tout aussi important de s'assurer que deux conditions au moins sont réunies.

(1) Les élèves qui accèdent à un cycle pourront bénéficier d'un enseignement de qualité acceptable. Une condition nécessaire à la réalisation de cet objectif est qu'une part nettement plus importante des ressources allouées à un niveau d'enseignement soit affectée à l'acquisition d'intrants pour la qualité.

(2) Une proportion croissante des élèves parvenus à la fin d'un cycle d'enseignement doivent être en mesure de poursuivre leurs études dans le cycle suivant, ce qui suppose qu'on veille au développement ordonné des niveaux d'enseignement. L'absence d'une telle harmonie est particulièrement préjudiciable aux élèves issus de familles défavorisées qui ne peuvent accéder à l'enseignement privé.

En dépit de mesures visant à réduire sa part dans les dépenses publiques de fonctionnement, l'enseignement supérieur continue de bénéficier de flux financiers importants en termes à la fois absolus et relatifs. Sur la période 2000–2003, elle s'élève à 25,4% en moyenne, soit exactement la même que dans la période 1992–1999. L'importance des subventions aux œuvres universitaires et la généralisation de l'octroi de la bourse à tous les étudiants des universités et écoles supérieures publiques ne sont certainement pas étrangères à cette situation. On ne doit pas s'étonner de constater que 96,3 % des ressources allouées à l'enseignement sont destinées au financement de

Tableau 18 : Répartition par objectif des dépenses publiques de fonctionnement dans l'enseignement moyen et secondaire durant l'année 2002

Niveau d'enseignement	Accès	Qualité	Gestion	Total
Enseignement moyen				
En millions de francs	4 981	185	629	5 796
En % du total	85,9	3,2	10,9	100,0
Technique et professionnel				
En millions de francs	3 312	140	238	3 690
En %	89,7	3,8	6,5	100,0
Secondaire général				
Total en millions de francs	10 796	42	1 423	12 262
En %	88,0	0,3	11,6	100,0

Sources : ME/DPRE, CREA 2003. Rapport économique et financier du PDEF.

l'accès, une faible proportion étant ainsi consacrée à la qualité (tableau 18).

Conclusion

L'enseignement secondaire au Sénégal sera confronté au cours de la prochaine décennie à une rapide expansion de ses effectifs enrôlés. Si des ressources additionnelles importantes devront être mobilisées pour relever ce challenge, des réformes majeures sont incontournables dans le sous-secteur pour relever sensiblement son niveau d'efficacité et d'efficacités. En effet, en plus de la question de la massification, il doit faire face aussi au défi de la qualité. Le profil de scolarisation est caractérisé par une montée des taux de redoublement et d'abandons au fur et à mesure que l'on progresse dans le cycle. Par ailleurs, le système d'évaluation, plutôt marqué par l'élitisme, n'autorise qu'un faible pourcentage d'élèves qui terminent le cycle avec un diplôme. L'amélioration de l'accès et de l'achèvement dans l'éducation secondaire est une étape importante vers le relèvement de la qualité des ressources humaines nécessaires à une forte croissance économique sans laquelle il ne sera pas possible de réduire fortement l'incidence de la pauvreté. En effet, des niveaux d'éducation plus élevés que celui du primaire sont requis pour faciliter l'adoption et l'adaptation de processus de production plus efficaces. L'amélioration de la qualité passe aussi par une meilleure adaptation de l'enseignement secondaire aux besoins de l'économie. Celui-ci est caractérisé, en effet, par un effritement continu de la part des séries scientifiques et techniques ainsi que des formations professionnelles dans les effectifs élèves au profit des séries littéraires. Or le marché du travail sénégalais offre plutôt des emplois à ceux qui ont suivi une formation professionnelle ou technique. La montée du chômage parmi les sortants de l'enseignement secondaire est une source de démotivation des ménages à investir dans l'éducation. Etant donné que la majorité des élèves qui achèvent ce cycle ne pourront pas poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur, le contenu de l'éducation qu'ils reçoivent dans le cycle secondaire supérieur doit être revu de manière à ce qu'il leur assure une insertion réussie dans la vie active. L'enseignement secondaire est confronté aussi à un problème d'équité. L'allocation des infrastructures privilégie les zones urbaines, et les établissements publics sont plus accessibles aux enfants issus des ménages non pauvres. Le taux de scolarisation secondaire des filles est inférieur à celui des garçons. Enfin, l'éducation secondaire est victime d'une négligence bénigne dans la répartition des ressources entre les différents niveaux d'enseignement.

Une politique permettant de corriger ces tendances négatives devra comporter certaines stratégies clefs.

- (i) Elle passera nécessairement par l'allocation d'une part plus importante des ressources publiques d'éducation à l'enseignement secondaire, particulièrement le cycle moyen. Cette réallocation ne pourra s'opérer qu'au détriment de l'enseignement supérieur qui absorbe actuellement en moyenne plus de 25% des dépenses récurrentes de l'Etat dans le secteur de l'éducation.
- (ii) Les ressources mobilisées pour l'enseignement secondaire devront privilégier l'implantation de collèges et lycées petits et complets dans les zones rurales et périurbaines afin de rapprocher l'école des élèves issus des ménages pauvres et faciliter leur transition du cycle primaire aux cycles moyen et supérieur du secondaire.
- (iii) Il est important aussi que la répartition des ressources publiques entre les intrants pédagogiques accorde un poids plus important à ceux liés à la qualité.
- (iv) Le Gouvernement devra définir sans doute un nouveau curriculum comportant moins de matières secondaires et donc plus centré sur les acquisitions fondamentales dont l'élève a besoin dans la vie active ou pour l'accès à l'enseignement supérieur. La réduction du volume horaire en résultant limitera sensiblement les besoins en professeurs et en infrastructures nécessaires pour assurer une éducation secondaire à la majorité des enfants en âge de la recevoir.
- (v) Mais cette stratégie ne sera pas suffisante pour maintenir les besoins en professeurs à des niveaux soutenables. Les effectifs enseignants recrutés devront être utilisés plus rationnellement qu'ils ne le sont aujourd'hui, une bonne partie d'entre eux se trouvant hors des classes, ce qui pose l'urgence de leur retour et de leur maintien dans les établissements.
- (vi) D'une manière générale, la gestion, tant administrative que pédagogique des établissements scolaires se révèle être la source la plus coût-efficace d'amélioration de l'efficacité interne du sous-secteur pourra s'opérer qu'au détriment de l'enseignement supérieur qui absorbe actuellement en moyenne plus de 25% des dépenses récurrentes de l'Etat dans le secteur de l'éducation.
- (vii) Les ressources mobilisées pour l'enseignement secondaire devront privilégier l'implantation de collèges et lycées petits et complets dans les zones rurales et périurbaines afin de rapprocher l'école des élèves issus des ménages pauvres et faciliter leur transition du cycle primaire aux cycles moyen et supérieur du secondaire.
- (viii) Il est important aussi que la répartition des ressources publiques entre les intrants pédagogiques

accorde un poids plus important à ceux liés à la qualité.

Bibliographie

- Banque africaine de développement. 2002. Statistiques choisies sur les pays africains.
- Banque mondiale, 2000, « Le système éducatif béninois. Performances et espaces d'amélioration pour la politique éducative ».
- Banque mondiale, 2003, *World Development Indicators*, Washington DC., The World Bank.
- Becker, G., 1964, *Phénomène de structuration du capital*.
- Carnine, D., 1998, *The Methamorphosis of Education into a Mature Profession*.
- Consortium international de développement en éducation (CID), 2001, Analyse institutionnelle de l'offre de formation, Rapport final, ministère de l'Education nationale, République du Sénégal.
- CONFEMEN, 1999, Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'océan indien.
- CREA, 2003, *Suivi pas à pas des dépenses d'éducation au Sénégal*, Ministère de l'Education Nationale, Dakar.
- Diagne, A., et al., 1998, Dépenses publiques de fonctionnement.
- Farrel, J. & Oliviera, J. B., (ed), 1992, *Teachers in Developing countries. Improving Effectiveness and Managing Costs*, Washington D.C.: The World Bank.
- Juel, C., 1991, « Beginning Reading », *Handbook of Reading Research*, vol. 2, ch. 27, Longman.
- ME/DPRE, CREA, 2002, Rapport économique et financier du Pdef.
- ME, MEF, DAGE, UPE, CREA, 2001, Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation.
- Mingat, A., Suchaut, B., 2000, Les systèmes éducatifs africains : une analyse économique comparative.
- Saha, J. L., 1983, « Social Structure and Teacher Effects on Academic Achievement: A Comparative Analysis », in *Comparative Education Review*, V. 27, n°1, February, Chicago: Comparative and International Education Society.
- Scheerens, J., 2000, *Improving School Effectiveness*. Paris: Unesco, International Institute for Educational Planning.
- Sénégal, ME/DAGE/ME, 1997–2003, Budgets annuels du ministère de l'Education.
- Sénégal, ME/DAGE, 2003, Budgets annuels au ministère de l'éducation, 1997– 2003
- Sénégal, ME/DPRE, 1990–2003, Annuaire de statistiques scolaires, divers numéros.
- Sénégal, ME/DPRE, 1991–2003, Annuaire de statistiques scolaires, divers numéros.
- Sénégal, ME/DPRE, 1993–2003, Annuaire de statistiques scolaires, divers numéros.
- Sénégal, ME/DPRE, 1997–2003. Annuaire de statistiques scolaires, divers numéros.
- Sénégal, ME/DPRE, 1999–2002, Annuaire de statistiques scolaires.
- Sénégal, ME/DPRE, 2001, Données du QUID 2001.
- Sénégal, ME/DPRE, 2003a, Annuaire de statistiques scolaires, et du QUID, DPS (2001).
- Sénégal, ME/DPRE.2003b, Annuaire des statistiques 2001–2002.
- Sénégal, ME/DPRE, 2003c, Annuaire de statistiques scolaires, divers numéros (1997–2003).
- Sénégal, ME/DPRE/BSS, 2002, Annuaire de statistiques scolaires.
- Sénégal, ME/DPRE/CREA, 2000, Coût-efficacité dans l'enseignement moyen et secondaire au Sénégal.
- Sénégal, ME/DPRE/CREA, 2002a, Annuaire de statistiques scolaires.
- Sénégal, ME/DPRE/CREA, 2002b, Rapport économique et financier du PDEF.
- Sénégal, ME/DPRE/CREA, 2002c, Etude relative à la décentralisation et la gestion de l'éducation. Cabinet Ficadex.
- Sénégal, ME/DPRE, CREA, 2003a, Analyse économique et modélisation économétrique de la demande d'éducation primaire au Sénégal. Diagne, A., Dovoédo, A.
- Sénégal, ME/DPRE, CREA, 2003b, Suivi pas à pas des dépenses d'éducation. Cabinet Saliou Sarr.
- Sénégal, ME/DPRE, CREA, 2004, Analyse du secteur de l'éducation au Sénégal.
- Sénégal, MEF/DPS, 2001, Données du QUID 2001.
- Sénégal, MEF/UPE, ME/DAGE/CREA, 2001, Revue des dépenses publiques (1992–2003).
- Sénégal, Direction de l'enseignement moyen et secondaire général. Ministère de l'éducation, 2002, Stabilisation du concept de collège de proximité et définition des stratégies d'implantation et de développement. Document final.
- Sénégal, Direction de la prévision et de la statistique, 1995, Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM I).
- Sénégal, Direction de la prévision et de la statistique, 2000, Enquête par grappe à indicateurs multiples (MICS).
- Sénégal, Direction de la prévision et de la statistique, 2001, Questionnaire unifié des indicateurs de développement (QUID).
- Sénégal, Ministère de l'éducation. Projet de décret abrogeant et remplaçant les articles premier, 3 et 7 du décret n° 98-564 du 26 juin 1998 fixant les conditions de la reconnaissance et les modalités d'attribution des subventions et primes aux examens aux établissements d'enseignement privés.

- Sénégal, Ministère de l'éducation, 2002, Décret portant création, organisation et fonctionnement des structures de gestion du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), rapport de présentation.
- Sénégal, Ministère de l'éducation, 2003, annuaire de statistiques scolaires.
- Sénégal, Ministère de l'enseignement technique, de la formation professionnelle, de l'alphabétisation et des langues nationales, 2002, Document de politique sectorielle de l'enseignement technique et de la formation professionnelle. Version finale.
- UNESCO, 1997, Rapport sur l'état de l'éducation en Afrique, Innovations et refondations, BREDA, novembre, Dakar.
- UNESCO, 1998, Quand l'école faillit à sa mission. Occasions perdues.
- World Bank, 2001, Education and Training in Madagascar: Towards a Policy Agenda for Growth and Poverty Reduction.
- World Bank, 2003, *World Development Indicators*, World Bank.

10. Le financement du plan de développement de l'éducation au Bénin

Paul Essè Iko

Le financement du plan de développement de l'éducation au Bénin est un sujet qui mérite beaucoup de recherches pour les collectes de données dans différents secteurs du monde de l'Education. A y voir de très près, il s'agit d'un sujet très pertinent par les temps qui courent mais aussi d'un sujet assez dense. Ceci demande beaucoup de temps, de même qu'une étude fouillée et minutieuse afin de livrer tous les éléments d'analyse. Ainsi il ne s'agira ici que d'introduire le débat.

Le plan de développement de l'éducation est une notion récente au Bénin. Pendant longtemps c'était une notion vague conçue par l'extérieur et qui a souvent suscité le rejet de la part des acteurs du système éducatif béninois.

La réforme « Grosse tête » (français) Dossou Yovo, ex ministre béninois de l'éducation nationale qui a été à la base de vagues de contestations et de crises sociales en 1970 en est une illustration palpable. Notion conçue par l'extérieur, elle était aussi une notion sectorielle c'est-à-dire que toutes les parties, les composantes de l'Education n'étaient pas concernées.

Effectivement, la notion même de l'éducation, mal définie par les politiques a amené l'Etat béninois à faire la partition de l'éducation en trois (3) secteurs érigés chacun en ministère. C'est ainsi que nous avons aujourd'hui pour le seul secteur de l'Education :

- Le ministère des enseignements primaire et secondaire,
- Le ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle,
- Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

A charge pour chaque ministère de se doter d'un plan de développement et d'en rechercher le financement.

Et cette partition est de création récente avec pour principal objectif, de partager avec des amis politiques, des soutiens électoraux, les finances du pays puisqu'un ministère créé, ce sont des cabinets à gérer, des crédits et des indemnités à payer, etc.

Lorsque les plans de développement des divers secteurs existent, ils sont conçus et imposés par l'extérieur, avec un financement extérieur. Il en est ainsi du plan de développement de l'enseignement primaire

avec le financement de l'USAID pour les fameux nouveaux programmes tant décriés par tous les acteurs du système éducatif béninois. Lorsque le plan existe mais qu'il n'a pas emporté l'aval de l'extérieur, il reste là simplement de nom. C'est le cas de l'enseignement supérieur qui en est encore à la recherche du financement extérieur car le budget national ne suffit guère pour le mettre en œuvre.

Au ministère de l'enseignement secondaire, un plan national de développement du secteur n'existe pas à proprement parler.

Naturellement lorsque c'est l'extérieur qui conçoit le plan et qui le finance, les objectifs du plan ainsi élaboré peuvent ne pas coïncider avec les préoccupations nationales.

Historique des plans de développement de l'éducation au Bénin et leurs caractères

L'historique des plans de développement de l'éducation est intimement lié à l'histoire politique du pays.

Ainsi, il y a la période immédiatement post indépendance durant laquelle tous les plans de développement étaient conçus par la métropole avec des financements métropolitains. Il ne pouvait en être autrement car nouvellement sorti de la colonisation directe, les matériels didactiques et les contenus des programmes béninois étaient aussi directement conçus à partir de la France et constituaient un appendice du système éducatif français. Cette période a duré jusqu'aux années 1970.

Il y avait les assistants techniques qui occupaient de grands postes à l'Education à savoir les cabinets, les différentes directions, direction des examens et concours par exemple. Et tout cela avait un coût. Cette période a culminé avec la réforme « Grosse tête » Dossou Yovo dans les années 1970 ; réforme qui a suscité de vives polémiques et de vives contestations dans la société béninoise.

Vient ensuite la période qui commence en 1972 avec le GMR (Gouvernement militaire révolutionnaire) et son Discours programme. Les putschistes d'alors ont terminé leur discours en disant «Vive la Révolution». Ce qui inaugurerait une nouvelle ère marquée par la

proclamation de la rupture des relations « d'assujettissement » avec la France. C'est la période des Nationalisations des Secteurs Vitaux de l'Economie et une nouvelle vision du développement. Cette période sera marquée essentiellement par de nouveaux slogans basés sur le principe de compter avant tout sur ses propres forces. Ce principe ne sera pas appliqué seulement à l'économie, mais se traduira dans la nouvelle vision de l'éducation. On constate que les décideurs politiques qui ont traduit cette nouvelle option au plan économique et politique vont renforcer l'application de ce principe dans le domaine de l'éducation.

Ainsi l'école dite Nouvelle s'érigera sur ce principe. Il s'en suivra un foisonnement d'écoles primaires et secondaires publiques basées sur le principe de « Comptons sur nos propres forces » ce qui fera que chaque gros village aura son école primaire et son collège d'enseignement général avec une émulation particulière pour le financement de ces réalisations par les populations. L'Etat qui s'est retrouvé dans une situation d'impossibilité de financement des réalisations s'était déchargé sur les populations au contraire de la situation qu'on connaîtra vers les années 1990 avec le désengagement conscient, volontaire par suite des diktats du FMI et de la Banque mondiale.

Tableau 1 : Répartition des élèves par département en 1990 et 1996

Effectif total	1990	1996
Atacora	40690	71391
Atlantique	127805	185950
Borgou	43178	81189
Mono	49631	113327
Oueme	87489	147790
Zou	69479	119483

Les années 1990 faisant suite à l'ère du « Comptons sur nos propres forces », le « Renouveau démocratique » naît dans un contexte de libéralisme triomphant. Ici l'Etat va consciemment se désengager des secteurs dits sociaux. Le secteur de l'Education sera l'une de ses cibles privilégiées.

Au regard de la population scolarisable, le taux de scolarisation reste largement insuffisant et avec une inégalité constatée entre les départements du fait de la politique éducative discriminatoire du Gouvernement et de son plan de développement (question de quota).

Ainsi, deux expériences peuvent être mises en comparaison ici :

- Une première expérience où l'extérieur a dicté directement sa loi dans la conception et la mise en application des différents plans d'éducation. Vers la fin de cette expérience, on voit bien que, les plans dictés de l'extérieur, plans extravertis provoquent des

contestations et rejets de la part des acteurs de l'éducation à savoir, les enseignants de tous ordres, les élèves, les étudiants, qu'on se souvienne de mai 1968 avec répétition en 1969 contre la réforme de 1970.

- La deuxième expérience introvertie ou par suite d'une politique dite Nationaliste de la période appelée révolutionnaire a connu un engouement de la part des populations. Ce qui s'est traduit par un foisonnement des collèges, une innovation avec les CESE (Centre d'éveil et de stimulation de l'enfant) et la vulgarisation des langues maternelles pour cette tranche d'âge, et une expérience assez positive du financement de l'Education par les nationaux. Mais la faillite de la politique a conduit à la faillite de cette expérience.

Tableau 2 : Évolution des effectifs dans l'enseignement maternel

Année	Effectifs
1977	366
1985	9 895
1990	13 164
1993	14 814
1994	14 512
1995	14 643

Comme le montre le tableau 2, les effectifs se sont sensiblement accrus pour la maternelle. La progression est cependant moins du fait de l'Etat, malgré les grands tapages officiels. En effet, le privé a absorbé un grand nombre d'enfants de la maternelle étant entendu que l'Etat s'est désengagé de ce secteur qui au niveau du public est pratiquement en extinction. Ainsi, du fait de la pauvreté, beaucoup d'enfants à l'âge préscolaire ne sont pas inscrits aux CESE et viennent grossir les rangs du primaire. La déscolarisation par rapport à la population scolarisable est quand même bien sensible (Cf. tableau 3)

Tableau 3 : Évolution des effectifs et taux de scolarisation dans l'enseignement primaire

Années	1975	1984	1990	1992	1996
Effectifs totaux des élèves	259888	429190	148272	534810	719130
Taux brut de scolarisation	41,47	60,60	49,68	59,91	68

La situation actuelle

Elle est dominée sur le plan politique par les différents plans d'ajustements structurels dont les caractéristiques sont : la libéralisation et le désengagement de l'Etat des secteurs dits non productifs tels : la santé et l'éducation.

L'éducation est prise dans cette tourmente là aujourd'hui de sorte que de la maternelle à l'enseignement supérieur, c'est le désengagement total de l'Etat. La partition en trois ministères de l'Education vient aggraver les problèmes.

Et la notion même de l'éducation définie en général comme « le processus de formation et de développement des connaissances, des aptitudes, de l'esprit et du caractère de l'individu » est mise à mal par cette partition qui ne voit pas ce processus de l'Education en continue, dans la globalité, pour un meilleur suivi de l'être jusqu'en fin du circuit éducatif qu'est l'université.

Chaque ministère ainsi créé est obligé d'avoir son propre plan de développement et d'en rechercher le financement dans un contexte de total désengagement. L'Enseignement primaire à défaut du financement national propre s'en remet à l'extérieur avec le financement USAID pour la mise en œuvre de ses nouveaux programmes. Il n'existe même pas de plan de développement pour l'Enseignement secondaire. Le plan dénommé Éducation pour tous (EPT) d'obédience canadienne ne date que de 2003 et dans tous les cas, est de financement extérieur. Par ailleurs, le plan dit stratégique de développement de l'enseignement supérieur du Bénin n'a que deux ans d'existence. Il est en attente de financement extérieur. Il est à la recherche de bailleurs de fonds extérieur.

Du tableau 4, il ressort que pour le budget de l'Éducation nationale la part du primaire fait 59 %. Vient ensuite le supérieur avec 20 %. Le secondaire général fait quant à lui 17 % tandis que le technique professionnel compte pour 3,8 %.

C'est bien parce que le Primaire est dans le financement USAID. Par rapport aux besoins de développement de l'éducation ces données sont ridicules.

Tableau 4 : Répartition des crédits budgétaires par ordre d'enseignement en 1996 (en francs Cfa)

Ordre d'enseignement	Montant en Cfa	Pourcentage
Primaire	18.334.420.010	59
Secondaire gnéral	5.307.386.541	17
Secondaire technique et professionnel	1.168.115.871	03,8
Supérieur	6.264.987.161	20,2
Ensemble	31.074.909.583	100,0

Un bilan de dépenses qui fait apparaître clairement l'inégalité dans le choix par le gouvernement des secteurs à développer. On peut regretter ici le manque de vision globale et prospective. A cela s'ajoute le fait que le choix des priorités est imposé, comme dit précédemment. Il s'en suit la non prise en compte de la cognition interne de notre peuple du fait de la perte de

souveraineté. Seul l'Institut International de recherche et de formation (INIREF) y pense et y travaille.

Par ailleurs, les secteurs investissement, formation, matériels didactiques représentent partout moins de 5 %, comme le montre si bien le tableau 5 qui porte sur les allocations budgétaires du secteur éducatif (budget national).

Tableau 5 : Allocations budgétaires du secteur éducatif (en pourcentage)

	1992	1993	1994	1995
Salaires	75,3	73,6	65,5	68,8
Dép. fonctionnement	12,0	14,6	18,6	17,3
- Matériel pédagogique	2,0	2,0	5,9	5,7
- Examens	3,4	3,4	3,3	2,9
- Formation continue	0,5	0,5	0,7	0,7
- Autre	6,0	8,8	8,7	8,0
Transferts	9,9	9,8	10,4	9,6
Equipement	2,1	1,8	1,8	1,6
Investissement	0,7	0,2	3,7	2,6
Total	100	100	100	100

Notons qu'il apparaît un taux de dépense de salaire apparemment bien élevé et disproportionné par rapport aux autres postes de financement. En effet, ce sont les salaires payés qui tiennent le haut du pavé. Encore qu'ici le salaire est en deçà des besoins du personnel puisque les travailleurs se plaignent de leur faible taux de rémunération, ce qui bloque le développement réel du système éducatif. D'autre part, les salaires, seuls ne font pas le développement. C'est aussi l'investissement, la formation, le matériel pédagogique et j'en passe. En conséquence, l'Etat devrait financer franchement et conséquemment tous les postes budgétaires.

Les résultats aux examens reflètent aussi bien la diminution de la dépense en éducation que l'allocation intra sectorielle non équilibrée qui fait la part belle aux salaires au détriment des facteurs de qualité de l'éducation, comme le montre le tableau 6.

Tableau 6 : Taux de réussite* (en %)

Année	CEP		BEPC		BAC		Observations
	Public	Privé	Public	Privé	Public	Privé	
1994	58,38		33,76	42,76	29,06	32,17	
1995	55,00		27,00	41,14	29,00	34,69	
1996			37,83	48,86	37,54	39,72	
1997			32,30	49,71	27,95	36,51	
1998			45,60	52,26	37,96	41,08	
1999			46,41	54,52	32,31	43,34	
2000			40,50	56,08	36,58	55,77	
2001			39,81	55,49	38,09	49,00	
2002			44,95	55,64	50,18	64,66	

(1), (2), (3), (4), (5) et (6).

* UNAPEEB—INFO no.001 du 08 août 2003.

Source : Annuaire statistiques de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire.

Cas illustratif de la faillite du budget national : du coût de l'éducation au Bénin

De tels résultats pour ce que coûte l'instruction aujourd'hui au Bénin s'apparentent à une démission du gouvernement et constituent un gâchis pour les parents d'élèves et d'étudiants, à qui l'école coûte de jour en jour plus chère. (A titre d'exemple, se référer au tableau 7 pour l'année 1996)

Tableau 7 : Le financement des activités (1996)

	Etats et activités	Parents	ONG & Extérieur	Auto financement	Total
Enseignement maternel	487	177	-	23	687
Enseignement primaire	14 952	2 290	3 394	551	21 187
Ens. secondaire général	4 373	2 804	207	293	7 677
Ens. Technique & professionnel	812	624	777	97	2 310
Ens. supérieur	3 726	823	411	275	5 235
Total enseignant	24 350	6 718	4 789	1 239	37 096
Administration générale	3 251	178	1 091	-	4 520
Formation continue – recherche	874	-	754	-	1 628
Achat pour les familles	-	6 871	-	-	6 871
Bourses et aides	1 530	- 1 629	99	-	-
Total	30 005	12 138	6 733	1 239	50 115

La diminution de la dépense réelle par élève, comme illustré au tableau 8 est à relier à la dégradation des taux d'encadrement : un enseignant pour 50 élèves dans les écoles primaires publiques en 1995–1996 contre 45 élèves en 1992 –1993

Tableau 8 : Evolution de la dépense d'éducation (1993 à 1996)

	1993	1994	1995	1996
Dépenses d'éducation (milliards CFA courants)	27,0	37,3	43,0	50,1
PIB (milliards CFA courant)	596,4	831,1	1 002,9	1 130,5
% PIB consacré à l'éducation	4,5%	4,5%	4,3%	4,4%
Elèves (milliers)	779,5	836,9	910,2	992,4
Dépenses moyennes par élèves (FCFA courants)	34 600	44 600	47 200	50 500
Indice des prix de PIB	107,9	144,1	166,2	177,3
Dépenses d'éducation à prix constants (milliard CFA 1996)	44,4	45,9	45,8	50,1
Dépenses d'éducatons par élèves à prix constant (FCFA 1996)	56 900	54 900	50 400	50 500

La situation actuelle est marquée par la faillite totale du budget national dans la contribution au financement des plans de développement de l'éducation. Comme le montre le tableau 9, l'option choisie par l'Etat est de se désengager progressivement de l'Education et de laisser le champ libre aux bailleurs de fonds. Le développement du secteur dépend alors du bon vouloir de ces derniers.

Tableau 9 : La structure de financement de la dépense d'éducation 1993–1996

En millions F CFA	1993	1994	1995	1996
- Etat	17 496	23 376	25 753	29 454
- Collectivités	182	414	432	551
- Parents	5 771	7 993	9 784	12 138
- ONG	1 459	2 471	2 875	3 118
- Extérieur – Prêts	425	663	988	434
- Extérieur – Subventions	1 048	1 576	2 164	3 181
- Autofinancement	611	820	982	1 239
Total	26 992	37 313	42 978	50 115
En %				
- Etat	64,8	62,7	59,9	58,8
- Collectivités	0,7	1,1	1,0	1,1
- Parents	21,4	21,4	22,8	24,2
- ONG	5,4	6,6	6,7	6,2
- Extérieur – Prête	1,6	1,8	2,3	0,9
- Extérieur – Subventions	3,9	4,2	5,0	6,3
- Autofinancement	2,2	2,2	2,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Conclusion

Les différents plans de développement et leurs financements sont parfaitement corrélés avec les différentes politiques nationales connues au Bénin.

Aux politiques extraverties ont coïncidé, les plans de développement eux aussi extravertis et sous financement extérieur.

Les politiques quelque peu nationalistes ont coïncidé avec les plans de développement tournés vers l'intérieur prenant en compte quelques aspirations nationales avec la participation financière des populations.

L'intervention des institutions de Breton Wood a consacré jusqu'à nos jours le désengagement total de l'Etat et assujetti le financement des plans de développement à l'extérieur.

De toutes les façons le caractère des plans de développement connus dans le pays, mis à part l'intermède de la période dite révolutionnaire, n'a jamais pu prendre totalement en compte les réalités nationales marquées par la forte persistance de l'illettrisme et de l'analphabétisme et la non utilisation des langues nationales comme véhicule du savoir. Or tout plan de développement de l'Education devrait prendre racine sur cela et l'expérience de notre pays montre bien que les peuples de chez nous accepteraient de bon cœur le financement d'un tel plan prenant en compte leurs aspirations.

De l'analyse du coût de l'éducation en prenant les données de 1995, on peut déduire une hypertrophie de l'Enseignement Primaire vers le Supérieur.

Des données statistiques relevées 30% du budget national est consacré à l'Education dont 59% pour l'Enseignement Primaire avec la forte participation de l'USAID dans le cadre de la mise en application des nouveaux programmes. L'Enseignement Supérieur étant à 20,2% de ce budget de l'éducation national.

L'on peut déduire de cette situation la forte implication du financement extérieur qui entame largement la souveraineté du Bénin ; pour ne pas dire que celle-ci n'existe pas. L'USAID intervient et impose sa vision américaine de l'éducation par ses programmes.

Glossaire

- CESE : Centre d'éveil et de stimulation de l'enfant.
 FMI : Fonds monétaire international
 GMR : Gouvernement militaire révolutionnaire
 INFRE : Institut national pour la formation et la recherche en éducation.
 INIREF : Institut international de recherche et de formation
 USAID : Agence des Etats-Unis d'Amérique pour le développement international.

Bibliographie

1. Les actes des états généraux de l'éducation (document édité par l'imprimerie du Centre national de production des manuels scolaires (Bénin)—CNPMS.
2. La loi d'orientation de l'éducation.
3. De la nécessité de l'utilisation des langues nationales ou la fondation des systèmes éducatifs (cas du Bénin). Document édité par l'INFRE (Institut national pour la formation et la recherche en éducation).
4. Le compte économique général de l'Etat. La dépense d'éducation 1993 à 1996. Ce document émane du projet CLEF/USAID d'assistance technique au programme de réforme de l'éducation nationale sous la plume de Dramane Oulaï.
5. Document sur la table ronde du secteur éducation en deux volumes rédigé conjointement par les ministères de l'éducation nationale du plan et de la culture (décembre 1996).
6. Programme d'activités des universitaires révolutionnaires, édition la Flamme de Cotonou. Document de Monsieur Pascal Fantondji, Président de l'INREF (Institut international de recherche et de formation. Janvier 2004) .

D : Dialogue politique, partage des coûts et planification
stratégique de l'enseignement supérieur

11. Financement de l'éducation et dialogue politique

Mamadou Dansokho

Le principal objectif de la communauté internationale, en ce début du XXI^e siècle, est la création de ce qu'il est convenu d'appeler « la société de la connaissance ». C'est pourquoi, le développement du potentiel individuel de production de connaissances se présente comme un investissement fondamental (Sommet mondial sur la Société de l'Information 2003, EU 1995). Par ailleurs, la communauté internationale, a montré avec la Conférence internationale sur l'éducation tenue en 2001, l'urgence de la mise en place d'un dialogue politique portant sur ce sujet. Elle fonde cette proposition sur l'idée selon laquelle l'efficacité des systèmes éducatifs exige l'implication active des parties prenantes (stakeholders) que sont les enseignants, les parents d'élèves, la société civile, le secteur privé et les autorités publiques. Le rôle de la société civile dans l'éducation n'a pas été suffisamment approfondi, sans doute parce que l'Ecole a été abordée jusqu'à présent dans une optique différente, celle d'un service public devant être géré essentiellement par les pouvoirs publics. Le moment est donc propice pour repenser les relations entre les trois composantes du système social : pouvoirs publics, entreprises privées et société civile. L'objectif de cette action serait de contribuer à faire de l'éducation non plus une « affaire de l'État » mais une « affaire de tous ». C'est le passage à emprunter obligatoirement pour que le système éducatif réponde au standard défini par l'UNESCO dans la Déclaration de Dakar de 2000. Elle stipule dans son article 5 que toute personne a droit à une éducation et à une formation de qualité qui respectent pleinement son identité culturelle.

Cette contribution, qui s'inscrit dans cette dernière optique, présente les crises universitaires des années 80-90 et les réformes introduites, identifie les difficultés de mises en œuvre de celles-ci et les crises récurrentes et examine la question du dialogue politique.

Les crises universitaires des années 1980 et 1990 et les réformes

Ces deux décennies ont été des périodes sombres pour l'enseignement supérieur public au Sénégal. En effet, elles ont été marquées par des grèves permanentes, la survenue d'une année blanche en 1988, l'organisation d'une session unique d'examen en 1992, l'invalidation des enseignements de l'année universitaire 1993-1994, etc. A l'origine des grèves, l'on retrouve des revendications sociales et pédagogiques : insuffisance des bourses, faible taux d'encadrement, problème de logement, baisse de la qualité des repas, insuffisance ou vétusté des infrastructures, dégradation de

l'environnement, etc. D'ailleurs, depuis ces périodes, toutes les années sont perturbées par des mouvements de grèves installant ainsi un climat délétère dans les universités.

La réforme de 1994

En 1994, intervient la seconde réforme majeure de l'enseignement supérieur¹. Demeurant à bien des égards un ajustement de l'université sénégalaise, elle s'est inscrite dans un contexte de crise économique dont les cycles ont été ponctués par la mise en œuvre des Programmes d'ajustement structurel (PAS) conduits de concert et tout au long des années 1980 par l'État, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM). C'est ainsi qu'en octobre 1994, le gouvernement met en place le Programme d'ajustement pour l'enseignement supérieur (PAES) qui se résume ainsi : réduction des parts des universités dans les allocations budgétaires au profit de l'enseignement de base, réduction des effectifs, révision des modes d'accès (numerus clausus dans les facultés). Les syndicats d'enseignants et d'étudiants, qui réagissent négativement par de larges mobilisations, réclament l'application des propositions issues de la Concertation nationale sur l'enseignement supérieur (CNES)². Cette rencontre a préconisé, entre autres mesures intéressant l'université Cheikh Anta Diop de Dakar, la réduction des effectifs. Pour atteindre l'objectif en question, l'accent a été mis sur l'adoption de mesures comme la diminution des flux entrants par la fixation de sortes de numerus clausus, l'augmentation des flux sortants par la limitation du nombre de redoublements possibles et la sélection à l'entrée pour ne retenir que « les postulants ayant le plus de chance de réussite ». Le refus des pouvoirs publics à satisfaire cette exigence provoque une succession de protestations multiformes de la communauté universitaire.

Le programme décennal pour l'éducation et la formation

En 1998, l'État a entamé la mise en œuvre du programme décennal de l'Éducation et de la Formation (PDEF) (2000-2010) qui définit les nouvelles orientations officielles, inaugure une étape nouvelle dans l'évolution du système éducatif en ce sens qu'il est le produit de la collaboration entre les décideurs publics, les partenaires au développement, la société civile et les acteurs de l'École. Les objectifs majeurs définis pour les différents niveaux d'enseignement sont la généralisation de l'enseignement primaire en l'an

2010, la réallocation de 49 % du budget de l'Education nationale à l'enseignement élémentaire, la facilitation de l'accès et du maintien des filles dans tous les niveaux d'enseignement, l'amélioration de l'accessibilité à un plus grand nombre d'élèves des enseignements moyen et secondaire, le renforcement de la qualité de l'enseignement et la recherche universitaire.

La principale stratégie du PDEF pour atteindre ses objectifs demeure la décentralisation du secteur de l'éducation. A cet effet, une plus grande participation des collectivités locales au financement du système éducatif (qui absorbe un tiers du budget national) devra être favorisée.

Les difficultés de mise en œuvre des réformes et les crises récurrentes

Les conflits actuels ont conduit le gouvernement à accroître ses efforts en direction de l'éducation et en particulier de l'enseignement supérieur. Le volume global de ressources mobilisées pour le secteur de l'éducation s'élève à 256,73 et 279,52 milliards respectivement en 2004 et 2005. Ce dernier effort mesuré par le ratio des dépenses d'éducation au produit intérieur brut (PIB) montre une progression régulière puisque les dépenses d'éducation passent de 5,4 % du PIB à 6,4 % en 2005. En second lieu, les dépenses d'éducation représentent 35 % et 7 % respectivement des dépenses de fonctionnement et d'investissement de l'Etat sénégalais en 2005. Le soutien à l'éducation est donc permanent.

Comme principale source de financement de l'éducation, les pouvoirs publics sont suivis par les ménages, les partenaires étrangers et les collectivités locales. Le tableau 1 révèle par ailleurs la diminution régulière des contributions de l'État et des ménages ainsi que l'augmentation de la contribution des bailleurs de fonds.

Tableau 1 : Contribution des bailleurs au financement de l'éducation 2003–2005 (en millions de francs courants)

	2003	2004	2005
	160 000	199 766	213 349
Etat	77% 3713	78% 3899	76% 4094
Collectivités locales	2% 35838	2% 37630	1% 39512
Ménages	17% 8 300	15% 15 438	14% 22 575,00
Partenaires financiers extérieurs	4%	5%	9%
Total	207 851	256 732	279 529
PIB nominal	3881100	4113966	4360804
Dépenses totales d'éducation en % du PIB	5,36%	6,24%	6,41%
Part de l'éducation dans les dépenses de fonctionnement de l'Etat	30,9	35,0	
Les dépenses d'investissement de l'Etat	5	7	

Source : BSS, DPRE, ME 2004.

Enfin, l'autre fait majeur de l'évolution récente de l'allocation des dépenses d'éducation est le maintien du niveau élevé de la part de l'enseignement supérieur

dans les dites dépenses, alors que tous les autres niveaux d'enseignement subissent une diminution de leurs parts respectives.

Les sources des conflits

Les moyens mis en œuvre pour la satisfaction des revendications matérielles n'ont cependant pas empêché les crises dont la récurrence ne doit pas être rapportée exclusivement au déficit des moyens matériels des universités. L'augmentation des ressources budgétaires est une condition nécessaire mais non suffisante de la résolution des crises. Le non respect des engagements vis à vis de la communauté universitaire, le déficit d'information et les problèmes de gestion constituent d'importantes causes des conflits secouant le monde universitaire.

Le non-respect des engagements

La principale source des conflits a trait au non-respect des engagements pris vis-à-vis de la communauté universitaire. Il est d'abord l'œuvre du Gouvernement. Suite aux conflits de la fin des années 1980, qui interviennent dans le cadre de la mise en place d'un espace de paix de stabilité de l'enseignement et de la recherche, le recteur Souleymane Niang (1991) affirmait ceci :

Cet effort de rayonnement international et cette quête permanente de meilleure formation des hommes par un enseignement et une recherche de qualité ne peuvent se développer que dans un espace universitaire de paix stable pour cet enseignement, et dès lors favorable à l'épanouissement de la communauté universitaire.

L'un des principaux axes consiste à

Donner à l'université la possibilité de disposer totalement et à temps de son budget afin de lui permettre d'honorer ses engagements vis-à-vis de ses fournisseurs et des membres de sa communauté. Concrètement, il y a lieu, pour l'université, de disposer effectivement chaque mois du douzième du budget annuel voté. Respecter intégralement les engagements pris vis-à-vis de la communauté universitaire. Il s'agit des engagements issus des accords conclus avec les étudiants et les enseignants respectivement en 1988 et 1989.

Ce discours est toujours d'actualité. En effet, comme le souligne le SUDES (2005a et 2005b), les dernières crises qui ont secoué l'institution ont pour cause fondamentale le non-respect des engagements pris par le gouvernement vis-à-vis de toutes les composantes de l'institution.

Le non respect des engagements pris est ensuite imputable aux représentants des étudiants dans les instances délibérantes (Assemblées de faculté et Conseils d'établissement). Les décisions prises par ces rouages sont ainsi ignorées au profit du recours à la violence comme mode de règlement des conflits. Le regain de violence affectant en 2004 le campus est

suffisamment éloquent. Cela met à rude épreuve les franchises universitaires.

Toutes ces initiatives négatives produisent une forte décrédibilisation des instances délibérantes. Il s'y ajoute d'ailleurs le fait qu'une telle dynamique soit renforcée par la promptitude des autorités gouvernementales à vouloir dénouer les conflits en ignorant les décisions prises souverainement par les structures universitaires. La seconde cause des crises a trait au déficit d'information ainsi qu'à la méconnaissance du fonctionnement des structures. A ce sujet, Niang (1991) constate que « les étudiants comme les enseignants doivent connaître davantage le fonctionnement des structures universitaires fondamentales afin de mieux les respecter et les servir ».

Par rapport au déficit d'information, Boubakar Ly (1992) révèle que beaucoup d'étudiants s'étant lancés dans l'aventure universitaire sans avoir été informés « sur ce qui les attend », ont découvert brutalement un monde tout à fait nouveau pour eux et pour lequel ils n'ont pas été préparés. Ainsi, certains s'intègrent difficilement dans la nouvelle institution, qui n'a pas organisé systématiquement leur accueil et ne leur a pas donné des informations codifiées sur son fonctionnement. Tout ce qu'ils en savent, ils le tiennent pour la plupart d'étudiants qui les ont précédés à l'université ou par la pratique. Pendant qu'ils cherchent à s'y retrouver, ils affrontent déjà les enseignements. Dans les salles de cours, ils se heurtent encore à de nouvelles difficultés dues à un mauvais accueil et à la vacuité de l'information. Ici également, beaucoup d'apprenants avouent insuffisamment qu'ils sont mal ou sous informés du fonctionnement des enseignements et des études universitaires en général. Ces difficultés ont été accrues par le fait qu'on ne leur a pas donné d'informations sur la manière d'organiser et de mener le travail universitaire. Dans le même ordre d'idées, leurs rapports avec les enseignants sont fortement crédités d'un facteur négatif ou plus ou moins bon. L'organisation pédagogique se trouve être aussi une source supplémentaire de difficultés pour beaucoup d'étudiants.

L'autre illustration liée aux questions d'information a trait au PDEF. Ce programme s'est heurté à l'opposition des principaux syndicats d'enseignants, à des difficultés de mise en place des dispositifs de gestion et de coordination, aux retards dans son exécution, au défaut de plan de communication, au changement de régime politique, etc.

Les problèmes de gestion

Comme le note Niang (1991) :

La plupart des structures universitaires administratives de gestion ne répondent plus aux orientations actuelles de l'université de développement. Le déphasage entre l'administration et la communauté universitaire, notamment entre l'agence comp-

table et cette communauté se traduit par une incapacité réelle de ces structures de prendre en charge les préoccupations et les aspirations fondamentales des enseignants relatives aux nécessités d'un enseignement et d'une formation de qualité. Il en résulte dès lors des situations conflictuelles entre l'administration et la communauté enseignante.

Un second exemple des problèmes de gestion est constitué par la remise en cause des principes de gestion démocratique et de transparence dans le traitement de la question de l'accès à la propriété bâtie des enseignants et chercheurs. Selon le protocole d'accord, « le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'éducation et la direction de la recherche et de la pédagogie mettront en place un fonds spécifique réservé aux prêts au logement dans les universités. Il est prévu à cet effet une commission regroupant le rectorat, l'agence comptable, et les syndicats d'enseignants intervenant dans le supérieur ».

Alors que les modalités et les principes de fonctionnement de ce fonds n'ont pas été encore définis, le rectorat de l'UCAD réunit précipitamment une commission. Ce faisant, il violait la lettre et l'esprit des accords. Au même moment, toutes les demandes de prêt déposées régulièrement et conformément aux textes en vigueur sont en souffrance au ministère de l'Économie et des Finances. La remise en cause des principes évoqués ci-dessus a conduit une des parties de l'accord à dénoncer ce qu'elle appelle la gestion clientéliste des autorités (SUDES 2003).

Le dernier exemple est relatif aux rentes de situation qui tiennent à deux faits majeurs. Les avantages attachés aux fonctions administratives sont plus attrayants que celles d'enseignement et de recherche. La fonction de service introduite récemment permet à l'université d'accroître ces moyens matériels et financiers par la génération de nouvelles ressources par le biais de la vente d'expertise. Cela s'est traduit par une explosion des formations payantes au sein de l'institution. Cette initiative, qui a permis la diversification de l'offre de formation et sans aucun doute des ressources des structures, est l'objet de convoitises ayant pour conséquence la constitution de groupes d'intérêts rivaux ou de coalitions pour le partage des rentes sous-jacentes. Dans la plupart des cas, l'institution universitaire fait les frais de ces dérives. La manifestation la plus visible de ces rivalités ou oppositions est offerte lors des renouvellements des instances de décisions, qui donnent lieu à de véritables campagnes électorales à l'Américaine où les principaux protagonistes déroulent leurs programmes. La constitution de telles coalitions conduit à une gestion exclusiviste et clientéliste de l'institution, à la transformation des structures en lieux de confrontations permanentes donc l'atmosphère n'est plus propice à l'instauration de la sérénité, de la paix, du travail bien fait. L'instabilité institutionnelle, induite par les

changements fréquents des responsables chargés de la gestion de ces structures, déprécie le déploiement de l'institution universitaire. L'autre conséquence, de loin la plus importante, est que toute réforme qui se heurte aux intérêts des dits groupes sera fortement combattue.

La leçon fondamentale

En guise de leçon fondamentale des difficultés de mise en œuvre des réformes, on retiendra que le champ de l'éducation est un lieu d'intervention d'un ensemble d'acteurs (décideurs, utilisateurs, animateurs, organisations diverses) poursuivant chacun ses propres objectifs. Ainsi, pour qu'une réforme soit couronnée de succès, il importe que l'on fasse participer tous les acteurs à toutes les phases de sa conception à sa mise en œuvre. Une piste à explorer pourrait être la réappropriation des résultats des travaux de la nouvelle économie institutionnelle.

Le dialogue politique

En nous appuyant sur les travaux de la dite école, il ressort de cette réflexion au moins deux implications. L'une concerne la définition d'une politique publique et l'autre la nécessaire instauration du dialogue politique.

Les orientations politiques actuelles

Les orientations actuelles des politiques publiques sont celles de l'équité et de la justice. Elles insistent sur la lutte contre la pauvreté et la définition d'objectifs de développement devant estampiller ce millénaire perçu comme le millénaire du développement. Selon J. Rawls,

une doctrine d'économie politique doit comporter une interprétation de ce qu'est le bien public basé sur une conception de la justice. Celle-ci doit guider les réflexions du citoyen quand il examine des questions de politique sociale et économique (Maréchal 2003).

Dans le même registre, Stiglitz et Meier (2002), favorables à la poursuite de la réflexion sur la construction d'une politique publique, inclinent

à considérer le besoin d'expression et de participation comme un moyen d'assurer des réformes politiquement soutenables et à reconnaître comme un droit fondamental le fait que les individus aient leur mot à dire sur les décisions ayant un impact sur leur existence et leurs conditions de vie.

L'Université, en raison de la multiplicité des intervenants et des enjeux qu'elle représente, pose effectivement la question de la construction d'une politique publique. Gabas (2003) souscrit à la pertinence de cette interrogation en produisant ce questionnement : « qui la construit ? Quelle est l'institution faîtière qui en a la légitimité en tenant compte du jeu des acteurs ? N'y a-t-il pas le risque de

voir une politique se (re) construire entre les mains de quelques grands acteurs ? ».

Le dialogue politique

Moyen privilégié pour construire une politique publique, il porte sur quatre points majeurs relatifs à la gestion d'une institution aux enjeux aussi importants que l'université (UNESCO et ADEA 2003)³. Le dialogue politique est un processus de concertation entre partenaires pour prévenir les conflits ou en assurer la meilleure gestion possible. A ce titre, il doit se fixer comme principal objectif d'emporter l'adhésion des communautés concernées aux politiques éducatives mises en œuvre. Par la prise en charge des besoins, spécificités et intérêts des uns et des autres, il doit aussi faciliter l'établissement de larges consensus favorisant une plus grande implication des acteurs du champ de l'éducation dans la définition, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques éducatives.

Le dialogue politique suppose un cadre institutionnel et un accord sur les instruments, qui sont à la fois des moyens nécessaires à l'élaboration de plans d'éducation opérationnels. Dans cette perspective, les auteurs de son déroulement s'attacheront à dégager des consensus sur les instruments à utiliser (mesures légales et réglementaires, projets d'école ou d'établissement) et les moyens à mobiliser (ressources financières et matérielles).

Le dialogue politique est favorisé par une bonne communication (médias, médiateurs spécialisés, communicateurs sociaux). Il est indispensable à « l'apaisement » du champ éducatif, condition essentielle à l'appropriation par les populations de leur école et de leur engagement pour une gestion harmonieuse, efficace et efficiente des systèmes éducatifs.

L'instauration du dialogue politique au sein de l'université est rendue nécessaire d'abord par les raisons liées aux difficultés de mise en œuvre des réformes, ensuite par le développement depuis les années 1990 de l'enseignement supérieur privé, qui est consécutif à la forte crise de légitimité ayant affecté le « supérieur » public et à l'incapacité de l'État à faire face à la forte demande d'accès aux études supérieures. Aujourd'hui, l'enseignement privé est devenu une réalité dans le paysage universitaire et de la formation professionnelle. Il est dispensé dans de multiples établissements portant les noms d'universités privées, d'instituts et d'écoles de formation technique et professionnelle. Enfin, la mise en danger de la position et du rôle traditionnel de l'université en Afrique et l'importance des défis posés au continent lui-même nécessitent l'instauration du dialogue politique. Aussi y a-t-il lieu d'évoquer la concertation entre les établissements d'enseignement supérieur, les

gouvernements, l'industrie et les organisations sociales, qui est indispensable pour faire face à des problèmes tels que le chômage ou relever des défis tels que les nouvelles technologies, les délocalisations des enseignements universitaires. Aujourd'hui, tout comme les multinationales, les universités du Nord délocalisent leur expertise dans les pays du Sud. Ainsi au Sénégal, on peut citer le cas de Suffolk University de Boston (États-Unis) installée à Dakar dans le campus de l'École nationale d'économie appliquée (ENEA), ou celui d'autres universités du Nord qui organisent des Masters en collaboration avec des instituts ou des écoles et utilisent les enseignements à distance (télé enseignement, visio conférence).

Conclusion

Si le dialogue politique peut constituer la clef du succès, il faut bien garder à l'esprit le fait qu'implanter une culture de dialogue au sein de l'université exige du temps. Un dialogue doit être géré, expliqué, encouragé et développé. Et, surtout, le personnel au sein de l'institution doit être convaincu de son importance. La mise à contribution des aptitudes particulières, rarement associées à une fonction académique, est aussi indispensable.

Notes

1. La première a eu lieu en 1972.
2. Elle a réuni en 1992–1993, pendant 14 mois de travaux, 400 délégués provenant de divers secteurs.
3. UNESCO/ADEA 2003 : rapport sur le séminaire d'inter-promotion au dialogue politique dans le champ de l'éducateur, Dakar du 6 au 12 avril.

Bibliographie

- Bureau des statistiques scolaires (BSS) (2004) : Direction de la planification et de la réforme de l'éducation (DPRE) du ministère de l'Éducation nationale (ME)
- European Union, 1995, « Livre blanc sur l'éducation et la formation ». Commission des communautés européennes, Bruxelles 21/01/03.
europa.eu.int/eur-lex/fr/ com/gpr/2003/com2003_0027fr01.pdf
- Gabas J. J., 2003, « Acteurs et politiques publiques », *Monde en développement*, vol 31, 124, pp. 33-47
- Ly Boubakar, 1992, « Qualité de l'enseignement supérieur au Sénégal : situation des étudiants de première année », Dakar [Rapport destiné à la concertation sur l'Enseignement supérieur pour le gouvernement du Sénégal].
- Maréchal J.- P., 2003, « L'éthique économique de J. Rawls », *L'économie politique*, 17, 1er trimestre, pp 94-112
- Meier Gerald et Stiglitz Joseph (sous la direction de), 2002, « Aux frontières de l'économie du développement. Le futur en perspectives » Banque mondiale éditions ESKA, Paris.
- Niang Souleymane, 1991, Rapport annuel pour la rentrée universitaire 1991–1992, à l'Université Cheikh Anta Diop Dakar, juillet.
- Sommet mondial sur la société de l'information (2003), Final Declaration Report www.geneve.ch/smsi/presse/2003. Sommet 10-12 décembre 2003, Genève (Suisse).
- Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal (SUDES), 2003, « Contre la légèreté institutionnelle, la gestion informelle et partisane à l'Université Cheikh Anta Diop », Dakar [Déclaration du 29 novembre].
- Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal (SUDES) (2005a), « Appel aux enseignants et chercheurs », Dakar [Déclaration du 13 avril].
- Syndicat unique et démocratique des enseignants du Sénégal (SUDES), 2005b, Mémoire du SUDES et Plateforme de l'intersyndicale, Dakar.
- UNESCO/ADEA, 2003, Rapport sur le séminaire d'inter-promotion au dialogue politique dans le champ de l'éducation, Dakar [Séminaire tenu du 6 au 12 avril].

12. Student Loan Scheme: The Case of Mauritius (Experience, Analysis and Scenarios)

Praveen Mohadeb

Introduction

Student loans

Higher education is increasingly being viewed by the Government as one of the major elements in the creation and maintenance of the 'knowledge-based economy' and as being of critical importance to the development and competitiveness of their economies. With continued expansion in enrolment resulting from increasing and broadening of access to higher education coupled with national policies for promoting life long learning, there is need to ensure that the sector is financially sustainable and remains competitive in a world of global accessibility and increased student choices.

The growth in enrolment in higher education over the last few decades has been so rapid that the State, which has been playing a major role in the funding of higher education in many countries, is finding it more difficult to fund this sector. The availability of finance has become a barrier to higher education expansion. Because of the constraints of the State to fund higher education, its role in funding of higher education is being discussed and it has become essential to look for alternative sources of funding for higher education.

Private participation in the funding of higher education especially through cost sharing with students is becoming popular as an alternative source of funding for higher education. More so when higher education is being looked at as a commodity and one that can be traded under different modes, using different platforms and across borders.

The main issue with private participation through cost sharing in the funding of higher education as an alternative, however, is to overcome the problems related to equality of access especially in the face of increasing costs borne by students and families usually in the form of tuition and fees. Student loans are being increasingly used to overcome these problems.

Objective of the study

The objective of this study is to examine the operation of existing student loan schemes in Mauritius with a view to make proposals for a national student loan scheme for the country. At present there is not any national or state supported student loan scheme proper, in operation in Mauritius, but there exist different student loan schemes operated mainly by commercial banks and some benevolent institutions, each with different objectives.

The demand for higher education in Mauritius is on the increase. Indications exist that this trend will

continue in future. The gross enrolment rate at the higher level was 15.7% in December 2001. This is considered to be low and there has been proposal to increase this to some 30% by the year 2010. In view of the fact that the government is the major funder of higher education in the country, this will increase the pressure on Government funds and also on family incomes as fees and associated costs may rise beyond the financial capabilities of some families and also of the government. Although education is said to be free in Mauritius up to the higher level, public higher education institutions do charge some non-tuition fees. Moreover, the recently created University of Technology, Mauritius has started charging fees, including tuition fees at the rate of about 25% of cost. Furthermore, students attending private higher educational institutions pay the full cost of their education. With increasing demands for higher education, increasing unit cost in the higher education sector, more and more emphasis on quality education and increasing pressures from other sectors of the economy on government funds, there are indications that the government alone will not be able to continue to financially sustain free higher education on the same scale it has been doing in the past.

There is need to diversify the funding of education to supplement government funding and to avoid higher education institutions facing conditions of financial austerity. Cost sharing with students is therefore imminent. With the advent of cost sharing in education the provision of equity in the system and student support schemes will become very important and these can be ensured to some extent through the provision of an appropriate national student loan scheme. A state supported loan scheme would not only help the government but also the students and their families. Besides easing the pressure on public funds, it will also enable students to study now and pay later.

State supported loan schemes for student in varying forms have been developed in more than 60 countries worldwide. The logic underlying student loan schemes to support students of higher education is well established.

1. They are able to relieve pressures on national budget by facilitating greater cost sharing. The liberated resources may be used for expenditure for greater societal priority in other areas (Psacharopoulos, Tan and Jimenez 1987).
2. Targeted at disadvantaged groups, they can lead to greater access by the poor to higher education, thus contributing to improve social equity.
3. They are of particular interest to policy makers because they are able to contribute to the solution

of a range of pressing problems facing governments regarding human resource capacity building and availability to industry, public and private sector.

4. They ease the payment burden of education falling on students and their families by enabling them to delay payment until they are in receipt of some income that the additional education would have made possible.
5. They help in achieving greater cost recovery in shifting some of the costs of higher education away from Government (or the tax payers) to the main beneficiaries of higher education—the students.
6. Targeted at priority fields, they can lead to the loosening of manpower bottlenecks that inhibit national and social development.
7. They help in improving quality, efficiency and effectiveness in higher education, as when students pay for their studies they are more likely to seek value for money.

Student loan schemes proved to be useful in some countries. In others, however, the outcomes have been disappointing, both in terms of meeting set objectives and in terms of financial sustainability. Where schemes have been less successful, the lack of success has stemmed from weakness in the process (administrative deficiencies, excessive default or poor targeting) or because of excessively generous loans conditions and high subsidies.

The fact that state supported student loan schemes function relatively well in some countries, (South Korea, for example) implies that the concept is essentially workable, provided it is properly adapted to the specific economic, social, political and cultural situation of the country. A national student loan scheme in Mauritius was designed on basis of previous experiences and lessons learnt.

Methodology Used in the Study

The research methods used in this study include literature search and desk research for collection of secondary data and a survey and interviews for collection of primary data. The survey covered all existing student loan-granting institutions in Mauritius. Specific information was collected, working meetings were held and were involved.

A review and analysis of existing practices in the granting and management of student loans in selected countries and regions was made to identify best practices and also to identify weaknesses in some of the schemes. This has been done with a view to propose an appropriate loan scheme for Mauritius that is based on best practices and that attempts to avoid weaknesses which have been identified in some of the loan schemes existing in other countries.

Expected Outcome of the Study

It is expected that the methods used will provide a systematic and scientific approach to help the development of an appropriate student loan scheme for Mauritius, which can be adopted by the government to support students and hence increase access to higher education in the country.

Profile of Mauritius

The Country

Mauritius is a very small island nation. It is one of the three islands, collectively called the Mascarene Islands, situated in the southwest part of the Indian Ocean (the other two being Reunion and Rodrigues islands). It lies on longitude 57° east of the Greenwich Meridian and its latitude ranges from 19°58" to 20°32" in the southern hemisphere, just north of the Tropic of Capricorn. It is a volcanic island of 2040 sq km situated at a distance of 2000 km from the east coast of Africa and 900 km from Madagascar. Although the total land area is small, yet its exclusive zone is quite vast, covering some 1,700,000 sq km. of seas.

The French occupied the Island from 1715 to 1810. The British conquered the Island in 1810 and it remained a British colony until its independence in 1968. It became a Republic in March 1992. The Republic of Mauritius comprises three main islands, Mauritius, Rodrigues and Agalega and several smaller islands around those three main islands.

As at end December 2003, the population of the Republic of Mauritius stood at 1.2 million growing at a little less than 1% per annum. The population of the country aged 5 to 24 years was 0.4 million.

Main indicators (Republic of Mauritius)

Table 1 shows some of the main indicators of Mauritian economy:

Table 1: Main indicators for Mauritius (2002)

Estimated population as at June (m)	1.22
Of which population aged 5 to 24 years (000)	418
Density per Km ²	596
Crude birth rate per 1,000	16.5
Crude death rate per 1,000	6.9
Infant mortality rate	14.6
GDP at market prices Rs m	143,510
Consumer price Index—yearly average (Base: July 02—02 = 100)	103
Inflation Rate%	6.4
Total Exports (f.o.b.) Rs. M	54,762
Total Imports (c.i.f.) Rs. M	64,888
Tourists: Arrivals	681,648
Earnings Rs m	18,328
Gross Enrolment rate (primary education)%	103
Gross Enrolment rate (secondary education)%	69

The Challenges Facing Mauritius

Mauritius has experienced a major structural transformation from an agricultural mono-crop economy with high levels of unemployment and a low per capita income to a middle-income country with almost full employment since its independence.

In spite of this, Mauritius remains vulnerable to external influences, given the openness of its economy. On the external front, Mauritius is being confronted to new challenges arising from post GATT, the creation of new economic blocks and competition from former socialist and other newly developing and reformed economies.

With globalisation the domestic and international environment confronting Mauritius in the coming years will be much more competitive and demanding, requiring emphasis on quality, value added, flexibility and innovativeness.

Major constraints have also cropped up internally. Growing shortage of skilled labour, coupled with increased pressures for higher wages and salaries, thus eroding the competitiveness of the country's exports on the international market, and the resurgence of unemployment threaten to slacken the growth momentum of the economy.

The government policy is therefore to encourage the manufacturing sector to further modernise its operations and diversify its activities to ensure that Mauritian products become more competitive quality-wise and price-wise in order to maintain, and if possible, increase its share in the international markets and further develop the services sector. It is also the declared policy of the Government to develop the ICT sector and to transform the economy into a knowledge economy making it a knowledge hub in the Indian Ocean Region. This strategy requires a more rational and optimal use of available resources, that is a steady and continuing growth in total factor productivity, including labour productivity, a new industrial culture, improved work ethics and rapid response capacity. The education system, especially higher education, needs to be re-oriented to respond more effectively to these challenges and to modernise the economy.

With the changes that are occurring in the economic environment, the higher education sector will play a key role in securing Mauritius' economic development in future. It will improve its competitive edge, economic growth, employment opportunities, productivity and social cohesion. As the country moves into the 21st Century, the higher education sector will have to continually adapt to meet on-going changes in student needs.

To meet the above challenges the level of participation in higher education is very low (15.7%) for a country like Mauritius, which intends to be the «tiger»

of the Indian Ocean. In fact, other countries like Taiwan and Korea have a participation of 31% and 48% respectively in higher education. The number of students per 100,000 inhabitants enrolled in higher education is also low as compared to other countries (564 for Mauritius as compared to 2,522 for Singapore, 4,955 for Korea, 3,126 for UK and 5401 for Australia (Human Development Report 2000, UNDP). If Mauritius wants to position itself as a knowledge-based society, it will have to increase the participation rate in higher education. In view of its rising labour costs and competitive pressures from emerging economies like India, China, Malaysia and Indonesia, Mauritius will need to improve its skill-mix, not only to increase output per unit of labour, but also to produce high value added goods and services. To this end, Mauritius will need more skilled technicians and professionals and hence more and better quality higher education is necessary for the country's continued development.

The History of Education in Mauritius

The history of education in Mauritius can be traced back to 1767 with the opening of the first school in Port Louis, under French colonial rule. However, during the period Mauritius was a French colony, 1715 to 1810, education was the exclusive right of a few children. Although some missionaries and private individuals attempted to provide educational opportunities for the less privileged groups, these efforts were very restricted and on many occasions had to be abandoned on financial grounds.

It was not until the 1930s and 1940s under British rule, that one can trace the beginning of a historic movement for mass education in Mauritius. Primary schools were set up for children of free coloured and slaves with the assistance of missionaries and religious bodies like the Roman Catholic Church. But, the provision of education for the masses progressed slowly, strongly influenced by conservative forces aimed at perpetuating an unjust colonial system based on the maintenance of a cheap, ignorant and poor labour force (S. Bunwaree 1994).

With the constitutional reforms of 1948, elections were held on an extended franchise based on a simple literacy test in languages spoken in Mauritius. Government then embarked on a programme of 'Education for All', conceived as a sine qua non to bring about greater social, cultural, economic and political equity in the society. The result was a more than double increase in primary school enrolment from 42,340 in 1946 to 85,500 in 1957.

Progress at the secondary level was relatively slower. Although enrolment had increased fivefold during the period 1946 to 1957, in absolute terms the numbers were small, rising from 2,973 to 12,600. About 65% of the 12,600 secondary school children attended fee-paying private secondary schools in 1957.

Development in higher education was even slower. A Teachers' Training School (École Normale) was established in 1862. However, this school was abolished in 1876 and no provision for teacher training existed until 1902, when a Training College for Men was established followed by a Women's College a year later. In 1914 a School of Agriculture was established in the Department of Agriculture. This School was renamed College of Agriculture in 1924 and was absorbed by the University of Mauritius in 1965. Higher education witnessed major strides after independence with the establishment of three schools at the University of Mauritius in 1968, the Mahatma Gandhi Institute (1970), the Mauritius College of the Air (1971) and the Mauritius Institute of Education (1973). A University of Technology was established in 2000. In addition to the five higher education institutions there are three polytechnics and several private institutions operating in Mauritius.

A significant development in the annals of education in Mauritius was the introduction of free education at the secondary level in 1976 thus extending free education from the primary (which has always been free) to the secondary level. In 1988 fees were abolished at the University of Mauritius thereby extending free education to the higher education sector also.

An Analysis of the Present Education System in Mauritius

The government has played a major role in promoting education as part of its socio-economic development strategy. The provision of education in Mauritius is under the responsibility of the Ministry of Education and Scientific Research. The government provides the bulk of primary and secondary education, and a major proportion of higher education and at present education is free from the pre-primary to the higher education levels. The Education Act of 1957 allows private operators to provide education services from pre-primary to vocational and higher levels.

The present education system comprises pre-primary schooling up to the age of five years old, followed by six years of primary schooling, five years of secondary schooling leading to the School Certificate ('O' level) and two further years for the Higher School Certificate ('A' level). The six years of primary education culminates in the Certificate of Primary Education (CPE) examination, which is used for selecting students for entrance to secondary schools.

Pre-primary education: Pre-primary education is provided mainly by private fee paying schools. The government is gradually increasing its presence in this sector by providing pre-primary education in primary schools. There are about 1,100 pre-primary schools in the Republic of Mauritius, catering for some 80 to 90% of children aged 3 to 5 years old. Some 12.2% of these schools are administered by Parent Teachers'

Associations on primary schools' premises and the other 87.8% are privately-run institutions. Government provides a subsidy of Rs 200 per month per student to pre-primary schools that are registered with the Ministry of Education. Government financial inputs towards free Pre-Primary Education for the financial year 2002-2003 were Rs 68.0 million representing 1.6% of the total expenditure on education in that year.

Primary Education: The primary cycle lasts six years, from Standard I to Standard VI. There were 277 primary schools in 2002, comprising 214 government schools, 63 aided schools out of which 15 were administered by the Roman Catholic Education Authority and 2 by the Hindu Education Authority. In addition, there were 9 private fee-paying schools. Government schools enrolled 76% of the pupils, while the aided schools absorbed the remaining 24%. Compulsory primary education was introduced in 1992.

Enrolment at the primary level has been universal since the 1960s for both boys and girls, and amounted to 132,432 in 2002—a gross enrolment rate of 103% (of the relevant age group 5 to 12 years). Government recurrent expenditure on primary education was about 31.9% of the total budget for education for the financial year 2002. The average unit cost per student at the primary school level was Rs 10,500.

Secondary Education: The secondary education cycle lasts for seven years. The School Certificate examination takes place at the end of Form V (after 5 years) and the Higher School Certificate examination is at the end of the cycle (2 years after the School Certificate). Secondary education is provided mainly in grammar-type schools, in State schools, in schools run by religious bodies, and other fee paying and non-fee paying private secondary schools. The latter type of schools are fully subsidised by the government. In 2002, there were 40 State secondary schools, and 99 private secondary schools (out of which 18 were run by religious bodies). In addition, there were 4 fee-paying private schools. Secondary school enrolment in 2002 was 105,653. State Schools enrolled 22% of the overall student population, while the private schools enrolled the remaining 78%. However, the gross secondary enrolment rate (69%) is significantly lower compared to newly industrialised countries like Singapore (80%) and Hong Kong (73%).

Government recurrent expenditure on secondary education was about 40.3% of the total budget for education in 2002. The average unit cost per student at the secondary level was Rs 16,600 but varies between Rs 10,000 and Rs 24,000 depending on the school. Government schools tend to have higher costs mainly because of better infrastructure, better qualified teachers and of the larger range of subjects offered.

Technical Education: Technical and vocational education and training is provided in Mauritius by the

Industrial and Vocational Training Board (IVTB) and the Polytechnics. Technical and vocational education accounted for 1.9% of government recurrent expenditure on education in 2002. However this figure does not reflect the total expenditure on technical and vocational education. The IVTB collects 1% of the wage bill of the private sector as a levy, which is used to finance its budget. In addition to the 1% levy the private sector also spend on training of their staff locally and overseas.

Higher Education: Higher education in Mauritius is provided by a range of institutions both from the public and the private sector. Within the public sector, higher education is provided essentially by the University of Mauritius (UoM). Other publicly funded higher educational institutions are the Mauritius Institute of Education (MIE), the Mauritius College of the Air (MCA), the Mahatma Gandhi Institute (MGI), the University of Technology, Mauritius (UTM), the Mauritius Institute of Health (MIH) and the three Polytechnics. The Tertiary Education Commission (TEC), established in 1988, is a key institution responsible for planning and coordinating higher education in Mauritius. The IVTB also runs some post secondary courses.

The Flow of Students in the Mauritian Education System

The education system in Mauritius can be divided into three main distinct parts, namely, primary, secondary and higher. On the basis of the educational statistics available at the MoESR, it is observed that out of the 24,424 students enrolled in the first year of the primary cycle in 1986, only 1,955 (8.0%) went on to higher education in 1999. Table 2 shows the flow of the 1986 primary cohort in the Mauritian system:

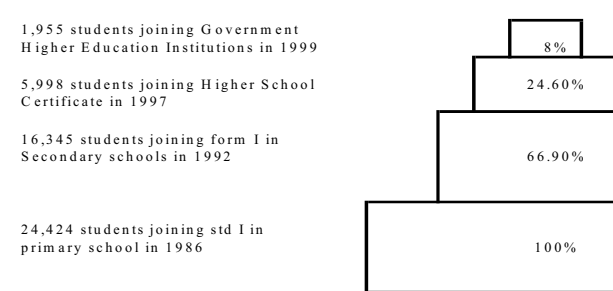
Table 2: Flow of Students in the Mauritian Education System

Year	Level	Enrolment	%
1986	Joined Standard I Primary School ⁽¹⁾	24424	100
1992	Joined Form I Secondary School ⁽¹⁾	16345	66.9
1997	Joined Form VI, Higher School Certificate ⁽¹⁾	5998	24.6
1999	Enrolled in Government Higher Educational Institutions ⁽²⁾	1955	8.0

(1) Educational statistics, MoESR.

(2) Participation in Tertiary Education, Tertiary Education Commission, 1999—adjusted to include only new admission from secondary schools. (See Chart 1.)

Chart 1: Flow of Students in the Mauritian Education System



Expenditure on Education in Mauritius

The total recurrent expenditure on education increased from Rs 1,440 million in 1992 to Rs 4,274 million in 2001 i.e. an increase of 197% for the period 1992–2001.

The share of the recurrent education budget compared to the total Government expenditure increased from 13.4% in 1992 to about 15.3% in 2001. As a percentage of the Gross Domestic Product however, Government expenditure remained constant at 3.4%.

Details of Government Recurrent Expenditure on Education

Details of the Recurrent Expenditure of the Government on Education for the years 1992 and 2001 are shown in the Table 3 below.

In the 1992 national budget of Mauritius the Ministry of Education had an allocation of Rs 1,440 million for recurrent expenditure. This represented about 13.4% of the total recurrent expenditure of the government. In 2001 the recurrent expenditure on education rose to Rs 4,274 million representing about 15.3% of the total government recurrent expenditure.

Table 3: Government Recurrent Expenditure on Education

	1992	2001
	Rs(m)	Rs(m)
Total Govt. Expenditure (Rec)	10,710	27,996
Expenditure on Education (Rec)	1,440	4,274
% of Exp. on Education on total	13.45	15.3
Expenditure by Sectors	Rs(m)	Rs(m)
Pre primary	9	60
Primary	545	1283
Secondary	602	1610
Higher	137	656
Technical & Vocational	21	78
Others	126	351
Total	1440	4274
% of Rec. Exp. by Sectors.	%	%
Pre primary	0.6	1.5
Primary	37.8	31.8
Secondary	41.8	39.9
Higher	9.5	16.2
Technical & Vocational	1.5	1.9
Others	8.8	8.7
Total	100.0	100.0
Enrolment		
Primary	123,971	133,725
Secondary	81,706	102,566

It has to be pointed out that the figures do not account for all Government expenditure for education. Some other Ministries, besides the Ministry of Education, also allocate funds for education purposes (e.g. Ministry of Health, Ministry of Environment and Ministry of Training and Skills Development). In addition to this some

expenditure is also incurred on education by the private sector, Non Governmental Organisation and Parents (mainly for maintenance cost and private tuition fees).

The Higher Education System in Mauritius

An Overview

In Mauritius, higher education basically means post secondary education and is offered by both private and public institutions.

The publicly funded institutions comprise five Higher Education Institutions (UOM, MIE, MGI, MCA and UTM) that operate under the purview of the Tertiary Education Commission (TEC), three polytechnics, which are managed by the Technical School Management Trust Fund (TSMTF), the Industrial and Vocational Training Board (IVTB) and the Mauritius Institute of Health (MIH).

In addition to the above publicly funded institutions, there are a number of private institutions that run higher education level courses. Almost all these private institutions run courses in collaboration with overseas institutions. There is also a significant number of Mauritian who goes overseas or resort exclusively to the distance mode for their higher education level.

Some new developments have recently taken place in the higher education sector in Mauritius and these are:

1. The setting up of two higher education institutions with a regional vocation namely, the University of the Indian Ocean (UIO) and the 'Institut Francophone d'Entrepreneuriat' (IFE);
2. The setting up of the SSR Medical School; and
3. The setting up of one private dental college.
4. There are proposals for making Mauritius a knowledge-based economy. This will entail more privatisation of the higher education through the creation of more private higher education institutions, creation of private universities, branch universities and companies in the near future

Participation in Higher Education

As already pointed out previously, some 20,488 Mauritians were undertaking higher education level studies as at December 2001. Table 4 shows the enrolment of students by publicly and privately funded institutions. The higher education enrolment rate, calculated as a percentage of the population aged 19 to 24 years, was 15.7% in December 2001. More than 85% of students were undertaking their studies locally out of which 55% were in publicly funded institutions.

The percentage of students following higher education courses in publicly funded institutions was 55% of the overall participation in higher education. Presently, the five higher education institutions taken together (UoM, MIE, MGI, MCA and UTM), account for 50% of the higher education student population with 10, 204 students.

Table 4: The Enrolment in Higher Education 2001

	Total Enrolment
Publicly-Funded Institution	
Higher Education Institutions	10204
University of Mauritius	5027
University of Technology, Mauritius	368
Mauritius Institute of Education	4026
Mahatma Ghandi Institute	520
Mauritius College of the Air	263
Polytechnics	939
Sir Guy Forget	334
Swam Dayanand	508
Institut supérieur de technologie	97
Other	226
Industrial Vocational & Training Board	201
Mauritius Institute of Health	25
Sub-Total	11369
Private Institutions and Distance Education	6100
Overseas	3019
Grand Total	20488

Source: Participation in Tertiary Education—TEC 2002.

The three polytechnics, the Lycée Polytechnique Sir Guy Forget, the Swami Dayan and Institute of Management and the Institut superieur de technologie, account for 4.6% of the student population. The other publicly funded institutions namely the IVTB and the MIH account for only 1% of the student population.

The University of Mauritius

Established in 1965, the University of Mauritius absorbed the College of Agriculture, which was established in 1914 and presently dominates the higher education sector locally. Originally it started with only three schools, namely Agriculture, Administration and Industrial Technology. Today, the University of Mauritius has expanded, comprising five faculties, namely Agriculture, Engineering, Law and Management, Science and Social Studies & Humanities. It also comprises a Centre for Medical Research and Studies, a Centre for Distance Learning, a Centre for Information Technology and Systems, and a Consultancy Centre. In 2001, the University has a student population of 5,027.

The Mauritius Institute of Education

Founded in 1973, the Mauritius Institute of Education (MIE) was initially responsible for teacher education, curriculum research and development and reform of the national examinations system. Over time, the National Curriculum Centre for Research and Development along with the Mauritius Examinations Syndicate (MES) has taken over the role of curriculum development and the examinations respectively from the MIE.

The MIE is presently predominantly involved in teacher education and comprises four schools, namely Applied Science, Education, Science & Maths, and Arts & Humanities. The main objective of the MIE is to improve the quality, competence and qualifications of the teaching force spanning the education system from pre-primary and primary to the secondary level. The total enrolment at the MIE amounted to 4,026 in 2001.

The Mahatma Gandhi Institute

The Mahatma Gandhi Institute (MGI) was established in 1970 as a joint Government of Mauritius—Government of India venture for the promotion of education and culture in general with emphasis on Indian culture and traditions. Today, it has responsibilities, within the higher education set-up, for running courses in such areas as Indian Studies, Performing Arts, Fine Arts, Chinese and Mauritian Studies. The MGI comprises four main schools, namely Indian Music and Dance, Fine Arts, Indian Studies and Mauritian, African and Asian Studies. The MGI had a student population of 520 at the higher education level in 2001.

The Mauritius College of the Air

The Mauritius College of the Air (MCA) was established in 1971 to promote education, arts and science and culture generally through mass media. In 1985, the Statute of MCA was re-enacted to maintain distance education as the major strategy to meet its objectives. In 1986, the MCA merged with the Audio-Visual Centre of the Ministry of Education and until recently it has been catering mainly for the primary and secondary education sector through the production of education programmes for broadcast on radio and television. The MCA has also been producing educational materials for non-formal or continuing education, for non-broadcast use. The MCA had a student population of 263 in 2001 undertaking higher education courses run jointly with overseas institutions.

The Tertiary Education Commission

Overseeing the four above named higher education institutions is the Tertiary Education Commission (TEC), which was set up in 1988. The responsibilities of the Commission are, inter alia:

1. To foster the development of post-secondary education and training facilities;
2. To provide guidelines to the tertiary education institutions for preparing annual and long term plans for the operation and development of post-secondary education and training;
3. To make recommendations to the Minister of Education and Scientific Research on the development of tertiary education in Mauritius;
4. To advise the Minister on policy matters relating to the award of scholarships;
5. To promote co-ordination among the tertiary education institutions in respect of (i) the use of physical infrastructure and other material resources, (ii) the optimum use of manpower, (iii) the organisation of tertiary education programmes, and (iv) the planning and implementation of research; and
6. To receive funds from government and allocate to the tertiary education institutions in the light of their annual and long term programmes.

The Polytechnics

Initially, there existed only one polytechnic in the country and the programmes offered were primarily vocational in nature. However, with the creation of two additional polytechnics the emphasis has changed.

Presently, the Sir Guy Forget Polytechnic is offering courses at Technician level (Brévet de technicien) and the Swami Dayanand Institute of Management is running diploma courses in Information Technology, Business Administration and Informatics. The Institut Supérieur de Technologie offers diploma level programmes in Electro-Technics, Machatronics and Civil Engineering. The total enrolment of the three polytechnics was 939 in 2001.

The Technical School Management Trust Fund (TSMTF)

The TSMTF was created in 1990 to manage the polytechnics. It is administered by a Board. Industry Advisory Committees are appointed in respect of each course that is being run. Each Committee comprises representatives of both the public and private sectors. These committees have responsibilities for establishing course objectives, curriculum content and delivery modes, establishing terminal standards and certification, prescribing training equipment, hardware and software, prescribing training facilities and environment, advising on industrial training attachments, reviewing course results and diploma holders' employment performance, monitoring and reviewing market demand, and for reviewing and upgrading courses.

The Industrial and Vocational Training Board (IVTB)

Most of the courses that are being run at the Industrial and Vocational Training Board (IVTB) are of a vocational nature leading to the National Trade Certificates—NTC (levels 3 and 2). The government sponsors these courses under the aegis of the IVTB which organises its own training and also supervises training courses provided by the private sector. As from 1998, the IVTB has started running selected higher education level courses at the Higher National Diploma level (HND)

The Private Institutions and Distance Education

There are more than 30 private institutions operating in the higher education sector in Mauritius (Survey on Private Provision of Post-Secondary Education in Mauritius, Tertiary Education Commission, 2000). These institutions offer principally 'niche' courses in such disciplines as Management, Accountancy and Information Technology and are mostly affiliated with overseas institutions. They encompass both distance learning and face-to-face tutorials.

A majority of the examinations are conducted by the MES although a few of these are organised and invigilated by the overseas institutions themselves in collaboration with the local partner organisation. In 2001, there were 6,100 students embarked in higher education, either through distance education or face-to-face tutorials.

The University of the Indian Ocean (UIO)

The University of the Indian Ocean was established in 1998 under the aegis of the Indian Ocean Commission. It is essentially a network of higher education and research institutions of the five member states of the Indian Ocean Commission: Comores, Madagascar, Mauritius, Reunion Island and Seychelles. Its secretariat is based in Reunion Island and offers higher education level programmes to students of five member countries. Till now, the UIO has run two courses in Mauritius namely, Waste Water Management and Master of Business Administration (Bilingual—English and French).

The University of Technology, Mauritius

A new institution, The University of Technology, Mauritius, was created in June 2000.

The objects and functions of the University are:

1. Provide multi-level higher education including continuing professional education.
2. Foster and encourage the advancement and development of knowledge and skills.
3. Provide research, development, consultancy and other services for industrial or commercial organisations, public bodies or individuals.

4. Exploit commercially for its benefit the services and resources of the University of Technology.
5. Serve as a centre for fostering co-operation, partnership and exchange of ideas between the academic community on the one hand and the public and private sectors on the other.
6. Promote entrepreneurship among its students.
7. Give a regional and international dimension to its teaching, research, consultancy, development, service and other activities and
8. Develop into an institution of excellence in teaching, training, scholarship, research, consultancy, service and other services and products, with emphasis in its areas of operation.

The mission of this new institution is to train leaders, professionals, technologists and entrepreneurs for the Republic of Mauritius in order to meet the manpower needs for the social, economic and technological development that will sustain growth and competitiveness of the country. As the name suggests, it is technology based and hence programmes offered are in the fields of information technology, engineering and sustainable development sciences. In fact the University of Technology, Mauritius is complementary to the University of Mauritius except that it does not offer programmes in the fields of humanities and the arts.

The Funding of Higher Education in Mauritius

In Mauritius, almost the totality of the funding required for public higher education institutions comes from the government. Education at the University of Mauritius became free in December 1976. The decision to abolish fees at the University of Mauritius in 1976 was made in the wake of a political decision of the then government, taken on the eve of the December 1976 general elections, to introduce free secondary education in Mauritius. Fees were however reintroduced in June 1980 to be abolished again in 1988. Tuition fees are therefore non-existent in the public higher educational institutions except for the UTM, established in 2000, which charges fees including tuition fees, at about 25% of the cost.

There are about 6100 students following courses locally in private institutions or through distance education. These students pay their own fees and do not have any subsidy from the Government. Student studying overseas also spend substantial amount on their studies. The total expenditure on higher education for Mauritian students studying abroad is estimated to be more than Rs 1.0 billion per annum, the equivalent of almost twice the total recurrent budget of the publicly funded higher education institutions (Biennial Report on Tertiary Education, Tertiary Education Commission, 2000–2001). The economic return on the use of public

funds (in the form of scholarships and tax rebates which are public revenue foregone) for students studying overseas is low, since many of them do not come back and thus are losses to the Mauritian economy. As a result there is a low social rate of return, but a high private rate of return to such public investment in higher education.

Funding of the public higher education institutions are managed by the TEC while that of the Polytechnics by TSMF. Although IVTB and MIH are called publicly funded institutions, their funds do not come from the Ministry of Education. In fact, IVTB receives most of its funding from the private sector in the form of a levy. Whereas, all expenses of the MIH are borne by the Ministry of Health and are treated as training and upgrading of staff.

The budgetary allocation, for the public higher education institutions, is provided by the Ministry of Finance in the form of a one-line-item to TEC and to the TSMF. The funds received are allocated to the institutions on the basis of their budgetary submissions.

The sources of funding of the higher education institutions are shown in the table below. Nearly 90% of the funds of the higher education institutions come from the government as grant. Out of the remaining 10% income, about 6% relates to non-tuition fees charged to students. The other 4% represents income generated internally by the higher education institutions.

Projected Demand, Supply, Cost and Financial Sustainability of Higher Education in Mauritius

In this section, a projection of the demand for and the supply of higher education in Mauritius for ten years is made. Based on that projection an estimate of the cost of higher education up to the year 2010 is then made with a view to assessing if the government will be able to financially sustain the sector.

Demand for Higher Education

A number of compelling arguments exist to support the fact that the demand for higher education will continue to increase in Mauritius. These include:

1. People everywhere believe that education is beneficial to themselves and their children (Gilles et al, 1992) and hence demand for education will always be on the increase;
2. Education and income are highly correlated at both the individual and the societal level. As a general rule, persons with more education obtain higher levels of income, especially over time (Blaug 1973);
3. One of the most important factors in the process of economic growth is related to the improvement of the human capital through improved training and education amongst other things;
4. The rates of return on education are generally high, especially in developing countries (Psacharopolous, 1995);
5. Higher education is believed to confer other benefits such as civic, status, democratic, success, environment and identity;
6. The emergence of mass education, the changing nature of the labour force and changes in people's aspirations have driven policy makers to adopt enrolment targets which are very high by historical standards; and
7. The increasing emphasis to meet changing educational and manpower requirements related to the emergence of rapidly changing technologies, which is impacting on the nature of an increasing proportion of jobs.

On the basis of the above, it is clear that the demand for higher education will grow rapidly. This growing demand will come basically from the following main areas,

Table 5: Sources of Income of the Higher Education Institutions

YEAR	TEC		UOM		MIE		MGI		MCA		TOTAL	
	*Rec. Grant from govt. Rs'M	% of total Rec In-come	Rec. Grant from govt. Rs'M	% of total Rec In-come	Rec. Grant from govt. Rs'M	% of total Rec. In-come	Rec. Grant from govt. Rs'M	% of total Rec In-come	Rec. Grant from govt. Rs'M	% of total Rec In-come	Rec. G from govt. Rs'M	% of total Rec in-come
1994/95	15.3	97.0	106.9	84.4	57.6	95.3	76.7	96.8	24.3	90.1	280.8	90.8
1995/96	25.4	96.8	112.0	79.6	56.2	94.8	80.3	96.6	29.5	91.4	303.4	88.8
1996/97	25.9	95.3	130.5	84.3	61.1	94.4	80.4	91.9	32.5	91.6	330.4	89.3
1997/98	24.1	95.7	153.7	83.8	67.0	93.2	90.0	91.9	35.0	91.2	369.8	88.8
1998/99	26.9	91.2	187.0	83.7	77.1	93.6	98.5	89.8	44.8	92.6	434.3	89.7
1999/00	14.1	79.6	190.4	79.4	73.6	89.3	101.7	89.4	43.5	91.9	423.3	84.4
2000/01	22.5	84.9	212.6	76.1	82.3	91.4	114.2	92.1	55.7	88.8	487.3	83.6

Note: * Rec: Recurrent

Source : Financial Statements of Higher Education Institution

1. The increased population and the continued growth in student numbers as the population bulge currently in the secondary school sector moves through to the higher education sector.
2. Demands from postgraduates, employers and mature aged learners.
3. The on-going pressure to improve quality.
4. A greater need for employees to return to higher education periodically during their working lives to update their skills.
5. The internationalisation of higher education.
6. The need to adapt to and exploit advances in information technology.
7. The increased importance of the knowledge industry.

Based on an estimated annual average growth rate of 0.85% (Mauritius Vision 2020 Forecast) over the period 1998–2010, the total population of Mauritius is expected to increase to 1,276,000 by the year 2010.

There were some 130,000 people aged between 19 and 24 years (higher education enrolment age group) in 2001. This represented 11% of the total population of the country. On the basis of population projection made by the Central Statistical Office, Mauritius, there will be 140,000 people aged between 19 to 24 years in Mauritius in the year 2010—an increase of 10,000.

Table 6 shows the forecast population of Mauritius, for the period 2001 to 2010, together with that of age group 19 to 24 years.

This level of participation in higher education of 15% is considered to be low when compared with other countries in similar stages of development as Mauritius. If Mauritius wants to position itself as a knowledge-based society, it will have to increase its participation rate in higher education.

Table 6: Forecasted Population of Mauritius

Year (mid)	Forecast Population	Relevant Age Group
	(000's)	19-24 (000's)
2001	1.182 (Actual)	130 (Actual)
2002	1.192	131
2003	1.202	132
2004	1.212	133
2005	1.222	134
2006	1.233	136
2007	1.243	137
2008	1.254	138
2009	1.265	139
2010	1.276	140

Source : Central Statistical Office, Mauritius

The Tertiary Education White Paper (1999) makes proposal for a 30% enrolment rate in the higher education sector by the year 2010. With this targeted higher education enrolment rate (of 30%) there would be a student enrolment of 42000 in higher education in

the year in 2010—an increase of 105% over the present student enrolment.

With the expected increase in secondary enrolment, demand for higher education will increase in the years to come. In fact, government's intention is to increase enrolment at secondary level by having compulsory 11-year schooling, that is, schooling up to the school certificate level. This will automatically increase the demand for higher education subsequently (Action Plan for a New Education System of Education in Mauritius, Ministry of Education, March 1998; Ending the Rat Race in Primary Education and Breaking the Admission Bottleneck at the Secondary Level—The Way Forward, Ministry of Education and Scientific Research, May 2001). Although the target enrolment rate for higher education is 30% for the year 2010, the combined effect of the increase in the population age group 19–24 years and the increase in the number of students coming out of the new secondary school system will further increase pressure on demand for higher education.

The industrial sector will drive demand further up as a consequence of continuous upgrading of knowledge and skills to remain competitive. As increased emphasis is being placed on the knowledge economy, demand for higher education will also increase.

The Supply of Higher Education

There is a large proportion of demand for higher education, which remains unmet in Mauritius. Table 7 provides the relationship between application (demand) and intake (supply) at the University of Mauritius (UoM).

Table 7: Applicants and Intakes at the UoM, 1994/95–2000/01

Year	APPLICANTS		INTAKE	
	Total	Qualified	No.	% of Qualified
1994/95	2253	1896	935	49
1995/96	2819	2433	956	39
1996/97	3154	2417	1029	43
1997/98	3320	2769	1427	52
1998/99	4157	3398	1540	45
1999/2000	5657	4792	2179	45
2000/01	4558	3904	1693	43

It is observed that the annual average increase in the total number of qualified applicants to the University of Mauritius is 17% over the period 1994–1995 to 2000–2001. The proportion of qualified applications, out of the total, hovers around 85% for the period. Out of the total number of applicants, less than 45%, on average, are admitted to the UoM.

The MIE enrolls in-service teachers only. There are also very limited places at the polytechnics, the MGI, the MCA and the IVTB. It is expected that with the setting up of the UTM the pressure on enrolment in higher education will ease up a little.

In Table 4 it was pointed out that the present 2001 enrolment in the higher education sector stood at 20,488 out of which 11,369 (55.5%) were from publicly funded Higher Education Institutions. If Mauritius wants to attain the 30% targeted enrolment rate at the higher education level in 2010 it would need 42,000 seats—an increase of 21,512 seats which is more than double the present enrolment.

Assuming that the enrolment in the private sector that is at present 9,119 increases at an annual growth rate of 5%, the enrolment in 2010 in the private sector would be 14,147. In order to achieve the 30% enrolment target, publicly funded institutions would therefore have to increase their enrolment from the present level of 11,369 to 27,853. This is shown in Table 8.

Table 8: Enrolment 2001–2010

	2001(Actual)	2010	Remarks
Total	20488	42000	42000 represents 30% of the population aged 19-24 in 2010
between			
Out of which private sector	9,119	14,147	5% growth per annum
Publicly Funded Institutions	11,369	27,853	Balance

In order to increase enrolment from 11,369 to 27,853, either the capacity of existing institutions would have to be increased or new ones created. Both of these courses of action would require significant amount of money to be invested in the higher education sector.

Projected Cost of Higher Education in Mauritius in 2010

Using the projected figures for the student population in 2010 (Table 6) and a unit cost of 60000 per annum per student, an estimate of the cost of higher education in 2010 has been made in Table 9. The assumptions made in arriving at the estimates are stated after the Table.

In the projected cost figure only the higher education institutions and Polytechnics have been taken, as the other institutions are not directly funded under the budget of the Ministry of Education.

It is observed that the expenditure on higher education in the publicly funded higher institutions is expected to increase by more than five times from Rs 656 million to Rs 3,518 million. The financial sustainability of the system is analysed in the next section

Financial Sustainability of the Higher Education System in Mauritius

An analysis of Table 9 reveals that if the target rate of enrolment of 30% has to be achieved in 2010, the proportion of government expenditure allocated to the higher education sector as a percentage of the total

expenditure on education would have to be increased from 15% to 53% in 2010. Government expenditure on higher education as a percentage of GDP will have to be increased from 0.5% to 1.64% in the year 2010 to meet the projected increase in enrolment.

Table 9: Projected cost of higher education in 2010

	2001	2010
Enrolment Total	20,488	42,000
Enrolment Public Institutions	9,119	14,147
Enrolment Private Institutions	11,369	27,853
Unit Cost Rs	60,000	93,080
Total Cost Rs		3,909,347,104
% of Govt Grant		90%
Govt Exp HE Rs	656,000,000	3,518,412,394
Total Govt Exp Rs	4,274,000,000	6,630,376,795
% HE of Total	15%	53%
GDP Rs	131,465,000,000	214,676,946,573
% of HE on GDP	0.50%	1.64%

Notes to Table 9

1. Inflation has been estimated at 5% per annum over the period 2001 to 2010.
2. Government grant in 2010 represents 90% of total cost for the sector, i.e. the same proportion as that in 2001.
3. Government expenditure on education for the year 2010 is based on an estimated annual growth rate of 5%, which is more or less the same real growth rate for the past five years.
4. The GDP is based on an annual growth rate of 5.6% (per Vision 2020 estimates).

These increases in the share of expenditure on the higher education sector out of the total government expenditure on education and out of the GDP are substantial. It would be very difficult for the government to sustain such increases.

Furthermore, the government has also announced many reforms recently in the primary and secondary education sectors. These reforms will require a significant amount of funds and hence it is less likely that the share allocated to the higher education sector would increase significantly in the next decade.

The government has on numerous occasions declared its intention to maintain the welfare state in Mauritius. This means that many basic necessities and other facilities will continue to be either free of charge or heavily subsidised. Pressures have already started to come from other sectors of the economy, such as health, housing and social security that will compete with the education sector for public funds. It will therefore be difficult for the government to increase its expenditure on the higher education sector.

From the above analysis, it is less likely that all the additional funding required to increase access in the higher education sector would come from the government. Therefore, any increase in expenditure in

the higher education sector must come from sources other than government.

Student Loan as an Alternative to Funding of Higher Education in Mauritius

Introduction

The previous sections of this study have clearly established the fact that the Government will find it increasingly difficult to finance expansion in higher education and hence the need for cost sharing in education, more particularly in the higher education sector.

Cost-sharing is generally thought as the introduction of tuition fees to cover part of the costs of education, or of user charges to cover costs such as lodging, food and other expenses of student living that may have hitherto been born substantially by governments (taxpayers) or the institutions. Cost sharing in the financing of education refers to contribution to the financing of education from stakeholders other than the government. Basically therefore, it refers to private participation in the financing of education by students, parents and the community. However, there are many other possible forms, or what may usefully be thought of as stages, of cost sharing. Some of these are likely to be early and relatively easy, with less fiscal consequences but with more political acceptability. Such measures could include the introduction of small non-instructional fees, the freezing or diminution of student support grants, the channelling of more students into a tuition-dependent private sector, or in the few countries that have introduced significant loan programmes, an improvement in recovery rates via an increase in the rate of interest or an improvement in collections (Johnstone 2003).

The rationale for cost sharing has been the subject of a large and well-accepted (even if politically and ideologically contested) body of economic and public finance theory (Johnstone 2003, 2002, Woodhall 2002, 1992).

Opinions on the desirability or otherwise of private participation in the financing of education are mixed. However, the trend in many countries now, even in developed countries where free higher education has been a tradition for centuries such as the UK and its «golden Triangle» universities, is for cost sharing through tuition fees with appropriate mechanisms to assist those with financial difficulties.

Education at certain levels or of certain types is regarded as a commodity. An individual has as much right to spend his money on education as he does on any other commodity. An individual therefore has the right to decide and choose how much he would like to

spend on education, at what level, what quantity and what quality of education he or she may want.

Investment in education, be it the government, the household, the rich or the poor, benefits all stakeholders, the economy and the society as a whole by increasing the general level of human capital contributing to economic growth and social development.

The stakeholders in education can be classified into four groups:

1. The government
2. The students and the parents (households) and the community
3. The employers
4. The institutions

As all stakeholders derive some benefits from education, all of them should participate in its financing. However, the extent and the form of the participation may differ.

Government has the obligation to provide education to its people. Its financial participation therefore cannot be avoided. However, depending on its social and economic policies it may participate fully at certain levels, e.g. basic and lower levels of education and to a lesser extent at other levels, e.g. higher education.

Students, parents, households and employers also derive direct benefits from education. The returns to the students are the highest and hence financial contribution on the part of the students or the families are fully justified.

A more educated and skilled workforce will increase productivity and hence raise profits of employers. It is reasonable therefore, that they should contribute to the financing of education. It could be argued that employers do contribute in the form of taxes, levies and other forms of social development in the community, however, there may be a case for a more direct contribution to the financing of education from them in view of the direct benefits they derive from a more learned workforce.

Cost Sharing in Mauritius

For quite long now, private participation in the funding of education in Mauritius has been mainly in the form of private tuition at the level of primary and secondary school sectors by parents and households. It is widely believed (by parents, in particular) that classroom teaching is insufficient for doing well in examinations and hence pupils have to take private tuition.

According to a study carried out on the subject by T R Morisson, 1997, the average cost of extra tuition on the basis of tuition rates prevailing in 1997 when viewed as a percentage of the income of families,

represented a significant. The study revealed that the percentage of households' income spent on private tuition, depending on the number of subjects taken as private tuition, could range from 5% up to 83% (for up to five subjects at SC level and up to four subjects at HSC level).

The findings of Morisson should be read with caution as it would be very unreasonable to expect a household to spend 83% of its income on private tuition only. In fact the income used in the study conducted by Morisson is 'declared' income. Many Mauritians have income from sources other than their salaries.

On comparing the expenditure of parents on private tuition for one subject at the SC level with unit cost of students at primary level, it was observed that the parental willingness to pay for education for one subject at the SC level is 3 times what the government spends on one student at the primary school level. At the secondary school level the comparison of unit cost has been made with cost of private tuition for 5 subjects at the SC level and it was observed that the parental willingness to pay for education varied from 0.55 to 1.5 times of what government spends on one student at the secondary school level.

Given the fact that almost all students participate in extra tuition, it can be argued that extra tuition is not, in practice, an addition to the basic education service. It forms an integral part of the provision of education in Mauritius. Seen in this perspective, it can be argued that extra tuition represents a form of regressive taxation and as such is inherently unfair and serves to reinforce basic inequalities in the society.

According to another study conducted under the auspices of the Association for the Development of Education in Africa and the Council for the Development of Social Science Research in Africa, the private costs of education in Mauritius were estimated at more than 10% of the government's recurrent outlay on education (Suddhoo et al, 2001, *The Financing and Cost of Education in Mauritius*, ADEA and CODESRIA).

The capacity of publicly funded higher education institutions to enrol students in Mauritius is limited. Out of the 20488 students participating in higher education in Mauritius in 2001, 9119 (about 45%) were following courses with private higher education institutions either locally or overseas. These students pay the full cost of their higher education. As already pointed out previously although higher education in publicly funded institutions is free, these institutions do charge some non-tuition fees. The University of Technology, Mauritius (UTM) charges fees at the rate of 25% of costs. Students following higher education in Mauritius therefore do pay some fees.

There are also a large number of Mauritians who proceed overseas for their higher studies and who are

funded by their parents. The cost borne by the parents are higher than what they would have paid locally. The costs obviously depend on the country and the discipline being studied. The range of the estimated costs per year in Australia, France, India, South Africa, UK and USA (common destinations for Mauritians) are Rs318,000–Rs620,000, Rs115,000–Rs158,000, Rs30,000–Rs35,000, Rs105,000–Rs125,000, Rs390,000–Rs938,000 and Rs415,000–Rs 937,000 respectively.

From the above it is clear that households do contribute in some form to the financing of education in Mauritius. The figures from the 1997 study on private tuition and the number of Mauritians proceeding overseas for their higher studies at their own cost reveal that Mauritians value education and that some may be prepared to spend a substantial amount of their income on education in terms of private tuition. Willingness to pay for education therefore does exist in the Mauritian society.

Cost Sharing Through Student Loans

Although cost sharing has many advantages including additional income for institutions and relieving pressures on government budgets, it raises the issue of capacity to pay and hence makes the higher education system inequitable. Only those who can pay would be able to enrol for higher education. In order to take care of this issue many countries have introduced student loan schemes. Student loans are means of deferring the payment for higher education to a time when the students are employed and can afford to pay.

Student loans provide for equity and equality of access to higher education in a system where cost sharing exists. A large number of students having financial difficulties can have access to higher education with student loans. Such students can take loans and enrol and complete their higher studies and pay back the loans at a later stage when they start earning a salary. At the same time the higher education institutions will have upfront funds for their activities in form of fees. Student loans can be used for other objectives as well.

Adrian Ziderman, 2003, has classified the different objectives of student loans into the following five categories:

1. Budgetary objectives (income generation from tuition fees);
2. Facilitating higher education expansion—Bring in more income from tuition for the institutions and facilitate the growth of private universities;
3. Social objectives (improving and increasing equity/ access for the poor): Student loan schemes may aim at enhancing the educational access of the poor. Subsidised loan schemes, in terms of grace period

for repayment, below market rates of interest and repayments not linked to inflation are some features that may be incorporated in loan schemes targeted to the poor;

4. Manpower needs: Loan schemes may aim only at providing support for students who are willing to work in areas of national priority;
5. Easing student financial burdens and at the same time increasing their commitments.

In theory, a student loan program combines the financial imperative of taxpayers' revenue supplementation with the social and political imperative of expanding higher educational accessibility. At the core of the student loan concept is the belief that students who will benefit so much from the privilege of higher education can reasonably be expected to make a modest contribution toward its considerable costs.

Student loan schemes have already been established in a number of countries. The record of success of student loans, particularly in developing countries has been mixed. While some schemes have proved to be broadly successful, others have been frequently disappointing both in terms of meeting set objectives and in terms of financial sustainability (Adrian Ziderman, 2003). It is therefore essential that policy reforms in the domain be guided by international experiences and records of good practice on what has worked well and also on mistakes to be avoided.

Mauritius has already declared its intention to become a knowledge-based economy and a knowledge hub in the Indian Ocean Region. For this to materialise there is need to expand the provision of higher education considerably. Private participation in the financing of higher education will have to be resorted to and the setting up of a state supported student loan scheme will go a long way to assist Mauritius in achieving its goals.

Main Features of Existing Students Loans Schemes in Mauritius

The need to expand further the higher education sector in Mauritius for reasons explained previously will require more funding from the Government, the students and the parents. The pressure on public funding is already high and the Government will not be able to financially sustain the increase in enrolment. It will therefore be left to the parents and students to participate in the financing of higher education. Some parents are already paying for the higher studies of their children studying either in private local or in overseas institutions. Some working adults are also paying for their higher studies. As pointed out before even in public higher education institutions, some costs are being borne by the students, depending on the institutions

and also on the programmes followed. Some of these parents or students are already availing themselves of student loan facilities to finance their higher studies or those of their children locally and overseas. The following section provides an overview of existing student loan schemes in Mauritius.

Existing Student Loan Schemes

A national or State supported student loan scheme proper does not exist in Mauritius. However there are several student loans schemes that are operated by individual institutions, albeit on a very small scale. Some of these loan schemes are provided on a benevolent basis, whereas others are run by institutions that capitalise on the student loan to make profit. The different organization providing loan schemes are as follows:

1. Ministry of Education and Scientific Research (MoESR)
2. Employees Welfare Fund (EWF)
3. Mauritius Commercial Bank (MCB)
4. State Bank of Mauritius (SBM)
5. Mauritius Post and Cooperative Bank Ltd
6. SSR Foundation, MoESR
7. Trust Fund for Social Integration of Vulnerable Groups
8. Mutual Aid Association

The characteristics of loan schemes are set out in Appendix 1. A comparison of the different schemes is shown in the following tables.

Some Observations

On the basis of the above, it is observed that:

1. The loans provided by most of the institutions are on very near commercial lines.
2. There is no targeting of the students. Students with financial difficulties may have difficulties to have loans.
3. The objectives of the existing Loan Schemes are different. Most of the institutions are assisting students with a view of earning a profit as the rate of interest charged and the securities asked are almost the same as for any other type of commercial loans
4. The rates of interest vary from institution to institution.
5. The amount of loan is different with different schemes.
6. The repayment is not the same under all the schemes.
7. Most of the schemes do not provide for any form of subsidies to the students.

Table 10: Main features of existing loan schemes in Mauritius

Loan Granting Institutions	Ministry of Education & Scientific Research	Employees Welfare Fund	Mauritius Commercial Bank	State Bank of Mauritius	Mauritius Post & Cooperative Bank Ltd	SSR Foundation, MoESR	Trust Fund for social integration of vulnerable groups
Features							
Type of Institutions	Public	Public	Private	Private	Private	Public	Public
Target Group	For overseas studies	For studies locally and overseas	For studies locally and overseas	For studies locally and overseas	For studies locally and overseas	Mauritius only (means testing) UoM	For local studies only
Objective	Assisting needy students	Assisting students	Assisting students	Assisting students	Assisting students	Assisting students	Assisting students
Purpose Of loan	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare	Fees, living expenses, fare
Interest rate p.a.	2%	8%	12%	12.5 – 12.75%	11%	8%	8%
Security	Immovable property or bank guarantee	Immovable property or bank guarantee	Immovable property or bank guarantee	Immovable property or bank guarantee	Immovable property or bank guarantee	—	Two personal; guarantors
Number of beneficiaries As at 2003	208	902	N/A	N/A	N/A	11	N/A
Number of defaulters as at 2003	15	50	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Repayment	Max 2 years moratorium over 5 years	1 year moratorium over 1 to 5 years	1 year after disbursement	After three years from disbursement	After three years from disbursement	Income-contingent loan – loan repayment after loan period	1 year after completion of course
Maximum amount	45,000	300,000	70% of loan	Between 100,000 – 1,000,000	80% of loan	40,000 per annum	50,000 per annum, total 100,000
Amount of loan provided in 2002/03	1,620,000	173,096,650	—	—	—	—	—

* This is based on an old scheme stopped in late 2003.Features of the new scheme can be found on the internet.

Table 11: Loan Schemes in Selected Countries: Major Strength and Weaknesses

Major Strengths	Major Weaknesses
- Funding provided by banking system (minimal financial burden on government) - High repayment and recovery ratios - Promising experiment with commercial loans	- Coverage small (weak national impact) - Heavy borrower repayment burden - Funding for loans scheme expansion may be limited
- Extensive student coverage - The various loans schemes are well integrated by central overseeing agency - Loans schemes for both poor and non-poor students - Use of student expenditure surveys to determine loans size objectively - Small geographical area: facilitates loans collection	Uncertain economic and political future
- Funding provided by banking system or existing financial funds (minimal financial burden on government) - Multiple schemes, with differing objectives, can meet needs of different sub-populations - Satisfactory loans repayment and recovery ratios	- Numerous schemes: rationalizing and integration desirable - The schemes aimed at poor have low coverage, they only cover tuition and also reach the non-target population - Scheme for government officials is overgenerous
None	- Very limited funding - No national impact: covers very few students (less than 1% of enrolment) - Lack of administrative skills in management of scheme - Virtually no loans recovery in SNPL scheme (Region 5 and COE largely untried) - Individual loan size too small to meet student needs - No loan scheme reform in offing
- Extensive coverage of upper secondary and tertiary student population - Loan scheme reform now on the public Agenda	- Over-extended in relation to plans; weak central control - Inadequate funding has led to retrenchment of the scheme - Over generous built-in loans subsidies - Minimal loan repayment and recovery - Poorly targeted on needy population - Massive horizontal inequities - Default sanctions weak

8. Some institutions grant loan only to their members and hence the accessibility to loans may be restrictive.
9. Despite the above there is a demand for student loans in Mauritius. It is seen that even with a higher rate of interest some students and parents do go for loans to finance their higher education or that of their children.

A properly designed national student loan scheme would help a lot in providing the necessary framework to facilitate private participation in the financing of higher education in Mauritius. In addition to relieving the pressures on the budget of the Government it can be so designed to provide equity and equality of access in the system as well. The remainder of this section provides some aspects which should be considered in the designing of an appropriate national student loan scheme for Mauritius.

Some Considerations in Designing a National Student Loan Schemes for Mauritius

Introduction

Student loan schemes have been successful in many countries. However there are also some countries where the experience of student loans has been very disappointing. It is therefore important that when designing a student loan scheme for Mauritius, the success factors in countries where student loans have worked are taken into account and mistakes in countries where student loans have failed be avoided.

In making a proposal for a National Student Loan Scheme for Mauritius the conclusion of Adrian Zideman for his study on «Policy Options for Student Loans Schemes: Lessons from Five Asian Case Studies», November 2003 has been considered. These are summarized in the Table 6.1 (see above) which has been extracted from this study. This is based on an old scheme

stopped in late 2003. Features of the new scheme can be found on the internet.

Table 12 : Unit Cost per Student—University of Mauritius

Years	Total Enrolment	Total Expenditure Rs'000	Cost per Student
1995/1996	2,336	136,442	58,410
1996/1997	2,481	168,014	67,720
1997/1998	3,106	181,486	58,430
1998/1999	3,731	214,752	57,560
1999/2000	4,266	237,000	55,555
2000/2001	4,735	258,098	54,509
2001/2002	4,770	267,975	56,179
2002/2003	5,131	290,918	56,698

Source: UOM Annual Report; UOM Budget

Adequacy of the Loan Size

The loan should be sufficiently sizeable to meet the needs of the students at whom the loan scheme is directed. Loan size can and may be adjusted periodically, depending on surveys of student expenses and the compilation of a student price index to ensure an adequate level of support. The implication of small loan size is that higher education remains beyond the means of the very poor, thus largely defeating the very purpose of the scheme.

On the basis of unit cost at the University of Mauritius an attempt has been made to propose loan amount. The table below shows the cost per student at the University of Mauritius for the years 1995 to 2003.

Taking into account the above unit cost and other expenses such as books, transport and living expenses, it is expected that at present an amount of Rs 75, 000 per annum would be a reasonable size of loan to students.

Minimising Default in Loan Repayment

Loan repayment or collection will depend on the efficiency of collection and the attitudes and behaviour of the borrowers. Borrowers' failure to repay loans may result from his inability to pay and/ or from his unwillingness to repay.

Properly designed repayment plans may help students who do not earn large salaries after graduating. Lower interest rates and longer grace period also may help. Increasing the repayment schedule may also help to lessen the burden of repayment on the graduates especially in the early years of repayment.

Some measures which can be taken to reduce loan repayment evasion include:

1. Need for guarantors at the time of granting loans
2. Joint surety

3. Pledging of assets as collateral security
4. Baring access of defaulters to further credit
5. Moral pressure—publish list of defaulters regularly
6. Loan insurance
7. Legal action

Use of the Banking System

Making extensive use of the banking system for administering, issuing and collecting loan repayments will definitely minimise the financial burden falling on the government. The fact that the private banks are involved ensures that the loans are administered on similar lines as commercial loans and this leads to high repayment and recovery ratios.

Other Considerations

D Bruce Johnstone, 2003, conducted a study on Higher Education Finance and accessibility: Tuition Fees and student loans in Sub Saharan Africa. Some of his conclusions are very pertinent to this study and have been taken into consideration in making proposal for a student loan scheme in Mauritius.

Given the inevitable political resistance to cost-sharing, a multi-year progression of stages should be presented, with further shifts of costs on to parents and students clearly supplemental to governmental funding, and tied as much as possible to: (a) improvements in the quality of higher education, (b) expansion of opportunities and enrolments, and (c) extension of participation and accessibility to hitherto under-served populations.

The imposition of a tuition fee should be accompanied by a program of means-testing grants, drawing on clearly identifiable and verifiable characteristics (i.e. proxies for income) such as parental occupation and educational levels, prior schooling, and type of housing.

A single-track, up-front tuition fee (albeit one that can vary by institution and/or by program) is preferable to a dual track system that rations a small number of tuition free places according to measured academic preparedness-and thus inevitably rations according to the social class of the aspiring students.

The setting of tuition fees should be as depoliticised as possible. Countries should consider an independent (albeit politically accountable) board, buffered from both the government and the universities and other higher institutions, to establish the base year tuition fee[s] and also establish annual increases thereof.

A student loan program should be designed to collect (according to the present value of reasonably-expected repayments discounted at the government's

borrowing rate) something reasonably close to the amounts lent—less losses from defaults and other purposefully designed subsidies or repayment forgiveness features.

Student loan program must be equipped with legal authority to collect, technology to maintain accurate records, collectors who can track borrowers and verify financial conditions, advisors and repayment counsellors in the universities, and the ability to enlist both government's tax-collecting authority and employers in the collection of repayments.

An income contingent repayment mode should not be employed unless incomes can be reasonably verified. If income contingency is politically necessary, it should not be the default repayment obligation, but rather an optional means of payment that requires the borrower to demonstrate that he/she can discharge the repayments by paying a percentage of earnings from a single employer that represents a dominant earnings stream.

Mechanisms need to be added to the repayment process, especially if the repayment mode is conventional, fixed schedule mode, to accommodate borrowers whose earnings are low, either temporarily or permanently. In short, a conventional loan needs the same kind of genuine low earnings protection that is presumed to follow by definition from an income contingent of repayment obligation

A loan program needs to have a collection agency that is viewed as professional, incorruptible and technically expert. Universities and other eligible higher level institutions must be enlisted as partners in the program, especially in impressing upon the student recipients that loans are legally enforceable obligations that must not be taken lightly or used in excess, and in keeping track of the borrower's whereabouts, at least during the in-school years

In administering the loan scheme, the following factors would also have to be considered:

1. Properly defined policy objectives;
2. Proper targeting of the loan repayment;
3. Priority courses/programmes;
4. Clear guidelines, eligibility and procedures for application;
5. Properly defined conditions for loan approval;
6. Efficient administration of the system;
7. Proper tracking of defaulters;
8. Involvement of stakeholders;
9. Properly defining eligibility criteria;
10. Incentive for financing institutions;
11. Adjustment for inflation

Proposals for a Student Loan Scheme in the Higher Education Sector

Introduction

As already pointed out with increased expansion and the need for equity and more quality in higher education the government will find it more and more difficult to continue to financially sustain higher education in Mauritius as it is doing on the present scale. The tendency therefore is for cost sharing through the reintroduction of tuition fees in publicly funded higher education institutions. This together with the proliferation of the private higher education institutions will create a market for student loans. Student loans will enable students to have access to higher education and pay for it at a later stage. In Mauritius, like most other countries, university graduates expect better job opportunities and higher lifetime earnings than those with primary and secondary schooling only. Such students who will benefit considerably from the privilege of higher education can reasonably be expected to contribute towards the cost of their higher education. On the basis of the number of private student loan schemes already available from banks and other financial institutions and on the number of students taking loans, it can be concluded that there is a market for student loans in Mauritius, despite the fact that such loans are being offered on near commercial lines.

In view of the large amount of funds which would be tied up with the loan and the risk involved a loan scheme funded by the Government is not being proposed. The proposal being made, instead, is for the fund required for the student loans to be provided by financial institutions and for the government to top up the rate of interest payable by the students. The amount of interest payable by the government would be the difference between the commercial rate of interest and the reduced rate that students would pay. This will be a subsidy to the higher education of the students.

Details of the National Student Loan Scheme

(i) Objective

The objective of the national student loan scheme is to increase access and to improve equity in the higher education sector in Mauritius.

(ii) Eligibility

1. The loan will be open to all students following full-time and part-time award higher level education and training programmes in local public institutions, registered private institutions and recognized overseas institutions.
2. The programmes should not be less than the equivalent of one academic year of study
3. Foreign students studying in Mauritius would not be eligible for loan under this Scheme.

4. Students whose income or whose parental income exceed Rs 25,000 p.m. would not be eligible for loan under this scheme.
5. Students will not be eligible for a second loan unless the first one has been reimbursed.

(iii) Scope of the loan

The loan will cover the costs of tuition fees, books, examination fees, maintenance expenses, air travel cost (where applicable) and other related costs. Proof of all such costs must be made available before disbursement of loan/instalment as applicable.

(iv) Maximum Loan Amount

The amount of the loan would be 70% of the costs mentioned in (iii) above up to a maximum of:

- (a) Rs 75,000 per annum for full-time undergraduate and post graduate courses.
- (b) Rs 45,000 per annum for part-time undergraduate and postgraduate courses.
- (c) Rs 45,000 per annum for students following post 'O' level courses in vocational Institutions.

(v) Period Covered

The loans would normally be granted for a period of 3 years for full time courses and 5 years for part time courses. However, in cases where the duration of the first degree exceeds 3 years for full time students and 5 years for part time students, the loan will cover the duration of the course. In the event that a student takes longer to complete his/her studies, the loan would be for an additional period of up to 2 years over the prescribed duration of the course.

(vi) Institutions Granting Loans

The loan can be disbursed through any Financial Institution such as banks and insurance companies.

(vii) Interest

On the basis of the present market rate of interest which is 11%, it is suggested that interest charged to the students would be 8% per annum. Government would top up the interest by 3%.

(viii) Loan Repayment

Repayment involves loan capital plus interest charges. Repayment will be over a period of up to 5 years starting not later than one year after graduation (i.e. at the start of the 5th year for a 3 year programme)—The one additional year moratorium is being provided for the students to find a suitable job and start earning a salary.

(ix) Security

The loan will be tied to a fixed charge on immovable property belonging to the student or the parents or the guarantors and coupled with an insurance policy taken by the beneficiary. The latter must take an insurance cover at the beginning of the loan scheme.

(x) Students with financial difficulties or without guarantors

Appropriate mechanisms would have to be set up for consideration to be given to cases where the applicant cannot provide any security. The TEC will, in exceptional cases, make recommendations to Government for guaranteeing the loan of such applicants.

(xi) Disbursement

The guidelines, procedures and disbursement will be clearly worked out to allow proper monitoring of the Scheme. In general, disbursement would be effected on annual or bi-annual instalments at the beginning of each academic year or semester as applicable, against proof of registration and of associated costs.

(xii) Management of the Scheme

In order to monitor the Scheme and for disbursement of funds and for topping up of the rate of interest, it would be appropriate for loans to be granted on the basis of a certificate of eligibility granted by TEC. The TEC will establish guidelines and procedures for the loan, the eligibility and quantum of grant on a case-to-case basis. The actual management of funds, granting of loans and collecting repayments would be effected by the financial institutions.

(xiii) Review of the Scheme

Appropriate mechanisms will be put in place to review the Scheme on a regular basis. The Scheme will be reviewed periodically (to take into account changes in the cost of studying at the higher education level, changes in the list of priority fields of study, changes in the Higher Education Sector, inflation, etc.).

(xiv) Government Subvention of Priority Fields

In order to encourage students to enrol for courses in the priority field of study, government may subsidise further the rate of interest chargeable to the students. For example, the topping up of the interest rate may be of 5% instead of 3% for courses on the list of priority fields of study.

(xv) Income Tax Relief

Parents of students will continue to benefit from the present Income Tax Relief for their ward. In addition, interest paid on education loans will be deductible from income for tax purposes.

Financial Implications of the Scheme

An attempt has been made to estimate the financial implications of the Scheme. It would be appreciated that the estimate can only provide an indication of the financial implications and that more accurate figures will depend on a number of factors including acceptance of the Scheme. The estimate also provides an indication of annual earmarking of funds by the Government/financing institutions to meet demands for loans and the annual/monthly repayment required by the students.

The costing is based on an estimate of 3000 students taking loans for their studies. The above figure has been proposed on the basis of the following:

1. There are more than 5,000 students passing the HSC examinations (or equivalent) every year;
2. Most of these students are eligible for university admission (80% according to Study conducted by Prof. T. R. Morrison, MIE);
3. There are demands for Higher Education from other segments of the population, employees, adults, continuing education etc.;

The interest payable by the students is capitalised during the first 4 years—3 years for the duration of the programme and 1 year moratorium. Government however pays for the interest at 3% as from the disbursement of the loan in year 1, until it is finally paid up by the student.

The implication for the government is therefore the topping up of the loan by 3% p.a. It is observed that the amount payable by the Government would increase from Rs 6.8 m in the 1st year to a maximum of Rs 101.3m in the 8th year and remain at the level thereafter. The Rs 101.3m will be the amount of subsidy the Government will provide for the higher education of the 3000 students.

The maximum amount of funds to be provided by the financial institutions would increase from Rs

218.3m in the 1st year to Rs 2,956.5 in the 7th year. It then starts decreasing up to the 14th year after which the net flow of funds becomes positive.

The repayment per student per annum would vary from Rs 79,519 to Rs 61,343 or some Rs 71,128 per annum—about Rs 5,927 per month. For comparison purposes, the average monthly income of a graduate is Rs 17,572 (Central Statistical Office, Annual Digest of Statistics, 2001). Payment of Rs 5,927 per month should therefore not be a problem for the students.

Had there been no loan scheme, Government would have had to spend some Rs 513,000 per annum to support the 9,000 students (3,000 admitted each year, for a 3 year programme), on the basis of the present unit cost of Rs 57,000 at the university of Mauritius. This is shown in Table 13.

Table 13: Cost to Government for 3000 Students Admitted Per Annum in Publicly Funded Institutions

	Batch 1	Batch 2	Batch 3	Rs	Rs
Year 1	3,000			57,000	171,000,000
Year 2		3,000		57,000	171,000,000
Year 3			3,000	57,000	171,000,000
TOTAL/annum				513,000,000	

It is observed that the government would have spent Rs 513,000,000 to provide higher education to the 3000 full time students without the loan. With the loan scheme, the topping up by Government is Rs 101.3m.

APPENDIX I: Existing Loan Schemes in Mauritius

APPENDIX 1A

Lending Institution

Ministry of Education and Scientific Research

Type: Directly from Government Ministry Accounts

Eligibility

1. Mauritian student studying abroad
2. Student who has completed 1st half of a specific course
3. Money is disbursed directly from government Ministry and collected by the Treasury
4. Means testing—Selection of credit recipients on the basis of family or individual income or more complex socio-economic status indicators.

Terms & Conditions

1. Proof of particulars of expenses from start of course, source of funds, remaining expenses incurred until completion of indicate surety or bank guarantee
2. Student must justify the necessity of a loan and indicate his/her current financial resources
3. Confirmation by person supplying funds to student.
Loan amount 45000 (maximum) to cover fees, living expenses, passage fare.

Loan Amount

45000 (Maximum) to cover fees, living expenses, passage fare.

Rate of Interest

2% per annum from date of course completion

Refund of loan

1. Either Loan refund in 60 consecutive monthly instalments after completion of course or in case student is unemployed, 2 yrs after course completion
2. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)
3. Grace period: Allow student a specified time after graduation before repayment begins, with the assumption that they need time to find employment

Security, Bond,

Surety & Guarantor

Surety living in Mauritius & owning immovable property: mortgage property to govt until loan reimbursement (or Bank Guarantee sum > loan amount).

APPENDIX 1B

Lending Institution Employees Welfare Fund/ National Pension Scheme/Ministry of Social Security/ Government (Civil Service) Ministry of Finance

Type: Autonomous public body

Eligibility:

1. Employees who have contributed to the Employee Welfare Fund and National Savings Fund for at least 3 years.
2. Children unmarried & not beneficiary of any scholarship or grant.
3. Students undertaking Post-secondary studies (FT, PT, or through distance learning of at least 1 academic year duration).
4. Any degree course, student must possess at least the HSC or equivalent.
5. Documentary evidence of payment of 50% fees for 1st year or down payment requested by the institution whichever is lower at time of application
6. Loan disbursement: within 3 months after academic year starts
7. Retired employees: application consideration within 5 yrs after retirement date

Terms & Conditions

Proof of documents including admission, registration fee, travelling expenses, exams fees, and duration of course.

For students proceeding abroad on studies 1st time and where disbursement are made in 2 instalments: 1st disbursement on production of visa & guarantee, 2nd disbursement: (where applicable & depending on case), 12 months after 1st disbursement, evidence for studies continuation and student performance

1. Students should take a decreasing term insurance policy to cover loan for security purposes

Processing fee: Rs 200

Loan Amount

Not exceeding Study fees—up to a maximum of Rs 300,000

Rate of Interest

8% per annum

Interest rates can be fixed in relation to inflation at either negative, zero, or positive rates, or they can float with an index of commercial rates.

Commercial rate charged for failure to produce evidence of student attendance, performance or student drop out of course.

Refund of loan

1. Loan refund with interest rate one year after disbursement.
Refund Range: 12-72 months
2. Late payment: 10% penalty on unpaid instalments
3. Grace period: Allow student a specified time after graduation before repayment begins, with the assumption that they need time to find employment
4. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student) Security, Bond, Bank Guarantee or a fixed charge on property Surety & Guarantor.

APPENDIX 1C**Lending Institution****A. Mauritius Commercial Bank (MCB)**

Type : Private commercial bank

Eligibility :

1. Any Mauritian student
2. Means testing—Selection of credit recipients on the basis of family or individual income or more complex socio-economic status indicators

Terms & Conditions

1. Proof of documents including (admission, registration fee, travelling expenses, exams fees and duration of course)
2. Production of visa Loan Amount 70% loan amount against property mortgage

Rate of Interest

12%

Refund of loan

1. As soon as there is loan disbursement, either loan instalments with interest may start or there is facility of refunding the interest instalments only.
2. After 1 year, refund of loan instalments with interest is compulsory. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)

Security, Bond,

Surety & Guarantor

2 guarantors.

Property mortgage or fixed deposit or company share.

APPENDIX 1D**Lending Institutions****C. State Bank of Mauritius
SBM Achiever**

Type : Public Bank

Eligibility

1. Any Mauritian student either studying in Mauritius or overseas
2. Age eligibility: 18-55 years

Terms & Conditions

1. Proof of documents including admission, registration fee, travelling expenses, exams fees, and duration of course.
2. Production of visa
3. Full-time course: borrower should be parents of the student
4. Part-time course: student borrower and /or co-borrower with parent
5. Up to 100% financing
6. Flexible security up to Rs 200,000
7. Tax relief if loan is secured (subject to eligible securities)

Rate of Interest

12.5% mortgage property or 12.75 personal guarantee

Loan Amount

1. Loan limit between Rs 100,000 and Rs 1.0 M
Loan amount > Rs 1.0 M may be considered.
2. Covers expenses like fees and accommodation (subject to supporting documentation)

Refund of Loan

1. As soon as there is loan disbursed, either loan instalments with interest may start or the interest in instalments for first 3 yrs

After 3 years, refund of loan instalments with interest is compulsory.

Refund of loan: within 8 yrs

2. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)

Security, Bond,

2 guarantors or bank guarantee

Surety & Guarantor

Property mortgage or fixed deposit or company share

Refund of Loan

1. As soon as there is loan disbursed, either loan instalments with interest may start or refund of interest in instalments for first 3 years

After 3 years, refund of loan instalments with interest is compulsory.

Refund of loan: within 8 years

2. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)

Security, Bond,

2 guarantors or bank guarantee

Surety & Guarantor

Property mortgage (insured) or fixed deposit or company share

APPENDIX 1F**Lending Institutions**

SSR Foundation Loan Scheme (MOESR)

B. University of Mauritius—Part-time student

Type: Autonomous public body

Eligibility

1. Mauritian student only
2. Student salary <=Rs10,000 per month
3. Means testing—Selection of credit recipients on the basis of family or individual income or more complex socio-economic status indicators

Terms & Conditions

1. Approval of loan by SSR Foundation Fund Committee. The committee will consider the application supported by relevant documents.

Loan Amount

Maximum: Rs 40,000 in any one year, depending on course

Rate of Interest

8% per annum

Refund of Loan

1. Salary Deduction Authority Form is sent to students' employer
2. Loan refund with interest at rate of 8%/annum in 36 consecutive equal monthly instalments starting at end of month in which loan is granted
3. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)
4. Grace period: Allow student a specified time after graduation before repayment begins, with the assumption that they need time to find employment

Security, Bond.

APPENDIX 1E**Lending Institutions**

D. Mauritius Post and Cooperative Bank Ltd

Type : Private bank

Eligibility

1. Any Mauritian student either studying in Mauritius or overseas
2. Age eligibility: 18–55 years
3. Means testing—Selection of credit recipients on the basis of family or individual income or more complex socio-economic status indicators

Terms & Conditions

1. Proof of documents including admission, registration fee, travelling expenses, exams fees, and duration of course
2. Production of visa
3. For Full-time course only: borrower should be parents of the student
4. Up to 80% financing

Rate of Interest

11% per annum

Loan Amount

1. 80% of course amount
2. Covers expenses like fees and accommodation (subject to supporting documentation)

APPENDIX 1G***Lending Institutions***

TRUST FUND FOR SOCIAL INTEGRATION OF
VULNERABLE GROUPS (MOF)
UOM and Other Recognised Institutions

Type: Autonomous Public Body

Eligibility

1. Household income $\leq$ Rs10,000
2. Students attending UOM & other recognised institutions
3. Means testing—Selection of credit recipients on the basis of family or individual income or more complex socio-economic status indicators

Terms & Conditions

1. Final approval and recommendation by the Trust Fund

The loan disbursement by Development Bank of Mauritius (DBM.)
Mode of disbursement: twice per year

Loan Amount

Max: Rs50,000 in any year, amounting to max: Rs100,000 during course

Rate of Interest

8% to be capitalised until repayment starts

Refund of loan

1. Start 1 year after completion of course
2. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)
3. Grace period: Allow student a specified time after graduation before repayment begins, with the assumption that they need time to find employment

Security, Bond,
2 personal guarantees:
Surety & Guarantor
salary: Rs8000 per month each

APPENDIX 1H***Lending Institutions***

MUTUAL AID ASSOCIATION

Type

Private body

Eligibility

1. Mauritian and overseas students
2. Applicant should be a member of Mutual Aid Association.

As soon as he/she becomes a member, can apply for the loan

Terms & Conditions

1. In a family, 2 children are eligible to get a loan.
2. For all new loans, the first loan instalment, the insurance premium and the processing fee will be deducted directly from loan amount

Loan Amount

300,000 (max)

Rate of Interest

12% per annum

Refund of Loan

1. A Loan refund with interest rate, that is Rs 5985, starts immediately after disbursement.

Refund Range: within 72 months

In no case shall the total deduction exceeds 1/3 of the monthly salary

2. Income-Contingent Loan: Payments are fixed portion of the monthly or annual income, thus putting a limit on the debt burden of a graduate (student)

Security, Bond,
Bank Guarantee or 2 sureties or a fixed charge on property
Surety & Guarantor
Salary of Surety $\geq$ Rs 6000/month.

Bibliography

- Albrecht, D. and Zideman, A., 1991, *Deferred Cost Recovery for Higher Education: Students Loans Programmes in Developing Countries*, The World Bank, Washington D C.
- Albrecht, D. and Zideman, A., 1992, *Funding Mechanism for Higher Education: Financing for Stability, Efficiency and Responsiveness*, The World Bank, Washington D C.
- Blair, R.D., 1992, *Financial Diversification and Income Generation at African Universities*, The World Bank, Washington D C.
- Blaug, M., 1973, *Education and the Employment Problem of Developing Countries*, International Labour Organisation, Geneva.
- Bray, M., 1996, *Counting the Full Cost: Community and Parental Financing of Education in East Asia*, The World Bank, Washington D C, in collaboration with UNICEF.
- Bray, M., 1999, *The Private Cost of Public Schooling: Household and Community Financing of Schooling in Cambodia*, UNESCO/IIEP, Paris.
- Bunwaree, Sheila S, 1994, *Mauritian Education in a Global Economy*, Editions de L'Océan Indien, Rose Hill.
- Chinapa, V., 1992, *Strategies and Modalities for Educational Financing in Africa*, UNESCO, Paris.
- Denison, E F, 1967, *Why Growth Rates Differ? Post War Experiences in Nine Western Countries*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Duvivier, A, 1890, 'L'Instruction publique à l'Île Maurice' in *Revue historique et Littérature de Maurice*, Dec. 14e année, No. 29.
- Education Ordinance, 1944 and 1957*, Government Printers, Port Louis, Mauritius.
- Education Report, 1951*, Government Printers, Port Louis, Mauritius.
- Financial Statements of MIE, MCA, UOM, MGI and TEC for 1994–1995, 1995–1996, 1996–1997, 1997–1998*.
- Glover, V., 1985, *Tertiary Education: Report of the study Panel on Tertiary Education*, Mauritius Institute of Education, Reduit, Mauritius.
- Government Gazette of Mauritius, 2000, *The University of Technology*, Mauritius Bill, Government Printers, Port Louis, Mauritius.
- Jonhstone, D. Bruce, Arora, A. and Experton, W, 1998, *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, UNESCO World Conference on Higher Education UNESCO, Paris.
- Lewin, K, 1993, *Financing Education in Mauritius: An Analysis of cost and internal Efficiency*, Ministry of Education, Port Louis, Mauritius.
- Ministry of Education and Scientific Research, 'Education Cards' Statistics; 1993/94, 1994/95, 1995–96, 1996–97, 1997–98, 1999–2000 and 2000–2001, Ministry of Education and Scientific Research, Phoenix, Mauritius.
- Ministry of Education and Scientific Research, 2001, *Ending the Rat Race in Primary Education and Breaking the Admission Bottleneck at Secondary Level—The Way Forward*, Ministry of Education, Phoenix, Mauritius.
- Ministry of Education and Scientific Research, 2000, *White Paper on Tertiary Education*, Ministry of Education and Scientific Research, Phoenix, Mauritius.
- Ministry of Finance, *Budget Speeches*, 1997–98, 1998–99, and 1999–2000, Ministry of Finance, Port Louis, Mauritius.
- Morisson, T.R., 1997, *The Children of Modernisation: Adolescence and the development of Mauritius*, Bahadoor Printing, Port Louis.
- OECD, 1996, *Education at a Glance*, Paris: OECD.
- Psacharopoulos, G., Jee- Peng Tan and Emmanuel Jimenez, 1986, *Financing Education in Developing countries: An Exploration of Policy Options*, The World Bank, Washington D C
- Psacharopoulos, G. and Woodhall, M., 1985, *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, Oxford University Press, New York
- Pritipaul, D., 1976, *A Comparative Analysis of French and British Colonial Policies of Education in Mauritius 1735–1889*, Imprimerie Ideale, Port Louis, Mauritius.
- Ramdoyal, R.D., 1977, *The Development of Education in Mauritius, 1710–1976*, Mauritius Institute of Education, Reduit, Mauritius.
- Suddhoo, A et al, 2001, *The Financing and Cost of Education in Mauritius*, CODESRIA, Dakar.
- Tertiary Education Commission, 1999, *Biennial Report on Tertiary Education 1997–1998*, Tertiary Education Commission, Port Louis, Mauritius.
- Tertiary Education Commission, 2002, *Participation in Tertiary Education*, Tertiary Education Commission, Port Louis, Mauritius.
- Tertiary Education Commission, 2000, *Survey on Private Provision of Post Secondary Education in Mauritius*, Tertiary Education Commission, Port Louis, Mauritius.
- UNDP, *Human Development Report 2000*, Oxford University press, Oxford.
- UNESCO PROAP, 2001, *Comparative Study of Student Loan Schemes in Asia—Project Concept Paper* (January, 2001), Paris.
- Ward Report, 1941, *Report on Education in Mauritius*, J H Bowkett, Port Louis, Mauritius.
- Wagner, Alan, 1998, *Costs and Financing of Tertiary Education: OECD Trends and New Perspectives*. Paper presented in the Training Session, The World Bank, Washington D C, June 22, 1998.
- Williams, G., 1990, *Financing Higher Education: Current Patterns*, OECD, Paris.

Williams, G., 1992, *Changing Patterns of Finance in Higher Education*, Open University Press, Buckingham.

World Bank, 1994, *Higher Education: Lessons and Experiences*, The World Bank, Washington D C.

<http://www.unesco.org/iau/whed.html>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Barbados.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Botswana.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Costa Rica.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Cyprus.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Hong-Kong.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Korea.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Malaysia.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Singapore.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Swaziland.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/Trinidad-and-Tobago.htm>

<http://www.usc.edu/dept/education/globaled/wwcu/background/United-Kingdom.htm>

13. La planification stratégique ou les défis posés par le financement d'une nouvelle université, l'université Gaston Berger de Saint Louis

Ahmadou Lamine Ndiaye

Introduction

Notre contribution se limitera à l'enseignement supérieur, mais il reste entendu que le système éducatif est un même édifice, certes composé de différents étages mais qui interagissent les uns sur les autres. De ce fait on perçoit le danger de se focaliser sur un niveau, en négligeant les autres, comme cela allait être le cas dans de nombreux pays en développement appliquant des politiques imposées par certains partenaires au développement.

La finalité du système d'enseignement supérieur est de développer les ressources humaines capables de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté, et, de manière générale, au développement intégral. La triple mission universelle de l'enseignement supérieur consiste en l'optimisation de l'appropriation critique du savoir, la contribution à la production du savoir, l'accomplissement de prestations de services à la communauté comme la maîtrise et la valorisation de ce savoir. Rappelons que l'environnement exerce une influence significative sur sa mise en œuvre.

Dans de nombreux pays africains, notamment francophones, on a longtemps confondu enseignement supérieur et accès à l'université. La seule structure d'accueil après le secondaire est restée l'université qui hélas demeure, dans beaucoup de pays, la seule institution capable de recevoir le plus grand nombre de candidats à leur entrée dans l'enseignement supérieur.

Aperçu sur la planification stratégique

En Afrique comme dans les autres régions du monde, il est apparu nécessaire d'inscrire la réflexion sur l'enseignement supérieur dans les transformations qui caractérisent l'évolution des sociétés. Il faut à ce titre rappeler la tenue, en octobre 1998, de la Conférence mondiale sur l'Enseignement supérieur, à l'initiative de l'UNESCO. Cette exigence a conduit des pays, de plus en plus nombreux, à mettre en place, au niveau du système éducatif, une double planification stratégique : la planification stratégique de l'éducation et la planification stratégique propre aux structures de formation.

Qu'est ce que la planification stratégique ?

La planification stratégique est un instrument de gestion d'un système d'organisation. Sous ce rapport, elle prend en compte des aspects tels que les incertitudes, les opportunités et les menaces. Conçue, initialement, pour les entreprises privées nord-américaines, répandue ensuite dans d'autres pays et étendue à d'autres secteurs d'activités, son introduction dans la gestion des institutions d'enseignement supérieur, relativement récente, a été lancée par les Etats-Unis. Elle constitue une réponse à la situation vécue au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : multiplication anarchique des universités américaines atteignant par la suite des dimensions surprenantes. En bref, la planification stratégique réfère à un âge d'or vécu dans la désinvolture.

L'adoption de la planification stratégique par le système universitaire africain revient à l'Association des universités africaines (AUA). Sous l'impulsion de Donald Ekong, exerçant la fonction de secrétaire général, elle a bénéficié du soutien de la Banque mondiale. Les conditions propices à cette adoption sont à rechercher dans une Afrique placée actuellement, comme l'Amérique de l'après-guerre, à la croisée des chemins dans le domaine de l'enseignement supérieur. En effet, elle doit faire face, d'un côté, à une demande d'accès, à la fois, de plus en plus forte et diversifiée et de l'autre, à la rareté des ressources de plus en plus difficiles à mobiliser.

L'élaboration d'un plan stratégique est un exercice qui propose à une communauté, des cadres et méthodes susceptibles d'améliorer ses capacités à analyser les situations, présenter une vision, formuler des objectifs, persuader des partenaires dans le but de promouvoir l'avancement rationnel et programmé du secteur ou de l'institution concernée.

Qu'apporte la planification stratégique ?

Un plan stratégique, élaboré et adopté par la majorité des acteurs d'une institution présente, entre autres avantages majeurs, celui de la survie aux changements des responsables, si fréquents dans le système d'éducation. Il décentralise les responsabilités en vue d'une utilisation efficace des ressources. Ainsi les

membres de la communauté comprennent mieux la nécessité de respecter les décisions prises (notamment celles concernant les affectations de fonds), se convainquent que la gestion n'incombe plus aux « autres » mais à « tous ». En même temps, ils constatent que la planification stratégique impose une prise de décisions plus transparente. Ainsi, les mesures prises par les responsables de l'institution universitaire, en particulier celles jugées préjudiciables aux individus, sont nécessairement motivées.

Réduisant, à des degrés divers, la ligne de démarcation entre administration, personnels enseignants et étudiants, et donc les risques de perturbation de leur constitution en une véritable communauté, le plan stratégique fait office de catalyseur des études et de facilitateur d'une meilleure utilisation des ressources humaines, matérielles, et financières de l'institution.

Processus d'élaboration d'un plan stratégique

Le premier défi consiste à convaincre toutes les composantes de la communauté concernée de la nécessité de participer à l'élaboration d'un plan stratégique, sans considérer pour autant que cela représente l'imposition d'un surcroît de travail. En somme, il s'agit de les persuader d'inscrire une telle implication dans le champ de leurs responsabilités et d'en faire dans le même temps un indicateur de leur appartenance à la communauté constituée. Ce faisant, on parvient à les mobiliser dans les tâches de définition d'une vision commune des valeurs, de formulation de la mission de l'institution à laquelle ils appartiennent et donc de production d'un projet pédagogique.

L'exercice consiste d'une part, à évaluer la situation actuelle, discerner l'évolution probable de l'environnement de l'Institution en identifiant ses futurs possibles, tracer les voies et se doter des moyens permettant de réaliser un ou plusieurs de ces futurs. Il consiste d'autre part, à fixer des priorités, en s'en tenant aux besoins essentiels de la communauté concernée et en n'entretenant que ce qu'elle est à même de réussir. Cela consiste à se pencher en particulier sur des questions comme :

- à quel point le projet pédagogique est-il étroitement lié au renforcement des programmes existants et à l'introduction de nouveaux programmes ?
- Pourquoi et comment, réduire ou même supprimer tel ou tel programme de ce projet ?
- Dans quelle mesure la fixation des priorités permet-elle de renforcer l'efficacité des services déjà performants, d'atténuer les déficiences des autres services dont la mise en fonction est nécessaire aux plans local et national ?
- Quels sont les autres changements portés éventuellement par la fixation de ces nouvelles priorités ?

Conditions de réussite d'un plan stratégique

Elles ont pour noms : la foi des responsables universitaires et des pouvoirs publics en la planification stratégique, la participation de tous les acteurs concernés à sa mise en œuvre, la constitution d'un environnement stable, une autonomie institutionnelle satisfaisante, la présence de gouvernants favorables à l'innovation.

Une fois le projet pédagogique arrêté, les acteurs doivent être en mesure de différencier l'essentiel du souhaitable. Le plan stratégique s'avère alors un guide précieux. Pour en tirer tous les effets bénéfiques attendus, il faut :

- établir des structures et règles démocratiques de gouvernance qui font appel à la représentation et au sens de la responsabilité;
- fixer dans l'allocation des ressources des priorités, en tenant compte des limites du budget alloué et en sachant réagir rapidement et de manière décisive en cas de financement supplémentaire inattendu;
- continuer à réclamer au Gouvernement des financements appropriés, tout en s'efforçant d'accroître les revenus internes propres, et d'améliorer la gestion et la planification de toutes ses ressources;
- disposer d'une équipe d'administrateurs compétents, motivés et enthousiasmés par la relation entre la qualité des formations et la réussite et viabilité de la société;
- mettre en place un système intégré de communication et d'information reliant toutes les structures universitaires et celles-ci au reste du monde;
- faire fonctionner un système performant de suivi, d'évaluation et de réajustement des objectifs.

La planification stratégique de l'enseignement supérieur

Tant pour l'enseignement supérieur que pour les structures de formation, le défi consiste à convaincre toutes les composantes de la communauté universitaire à participer à la définition d'une vision commune des valeurs à partager et de la mission à assigner à leur institution. Cela renvoie à la question des orientations du système éducatif.

Les orientations stratégiques

Parmi les grandes orientations stratégiques de l'enseignement supérieur en Afrique on peut retenir :

- l'impact de la démographie réductible à une asymétrie entre croissance démographique et croissance du produit intérieur brut (PIB) qui se traduit par une prépondérance des jeunes, c'est-à-dire des candidats à l'éducation et à la formation ;

-la correction des disparités, qui se manifeste par la nécessité d'aménager des rattrapages d'accès à l'école intéressant davantage les populations rurales et les filles ;

-l'apparition et le développement de disciplines nouvelles, dominées par les technologies de l'information et de la communication (T.I.C) et les biotechnologies qui posent de graves problèmes à l'humanité toute entière où des voix, de plus en plus nombreuses s'élèvent pour réclamer un code d'éthique pour les scientifiques ;

-l'accès à la formation que l'on peut mesurer par le rapport demandeurs/places existantes réellement. Si dans les pays développés, l'on inscrit dans le système universitaire la moitié des jeunes demandeurs, les pays sous-développés se signalent par une performance plus faible, avec seulement 12% d'inscrits parmi les candidats déclarés. C'est dire combien est dangereuse et même rétrograde, la vision qui consiste à dire que l'enseignement supérieur est un luxe pour les pays en développement où il convient ici de souligner la dichotomie entre le système public, objet des préoccupations majeures des pouvoirs publics, et le système privé en expansion du fait de l'inaccessibilité du système public confronté par ailleurs à une forte dégradation et à une baisse de qualité. Tout en luttant contre les barrières dressées entre ces systèmes et au sein de chaque entité, il convient, de tenir compte pour celle-ci des besoins exprimés aux différents niveaux, avec, à l'intérieur de chacune, des demandes de formations précises (générales, techniques, professionnelles.) ;

-L'adéquation emploi/formation, qui renvoie à l'efficacité externe, c'est-à-dire à la manière dont les produits du système (les diplômés de l'enseignement supérieur) réalisent leur insertion économique et sociale, et concourent au développement. Cette orientation pose la question de la crise de l'enseignement supérieur. Parmi les causes souvent répertoriées, il y a la rigidité des structures et des programmes qui conduit à l'adaptation des produits formés au besoin du marché, la crise de l'emploi. Dans la recherche de solutions efficaces de sortie de crise, on reste confronté à la connaissance du marché du travail. Cette connaissance, qui se pose à la fois au niveau quantitatif (statistiques sur les offres d'emplois) et au niveau qualitatif (caractère changeant de ces offres), implique la conduite d'enquêtes lourdes qui se heurte d'ailleurs à la prégnance de l'appréhension relative au caractère évolutif de l'usage que l'on peut faire des résultats obtenus. Par ailleurs, l'Université manifeste, à juste titre, des réticences relatives à l'adoption d'un tel système qui ne correspond ni à sa mission ni à sa vocation mais plutôt à celles des établissements d'enseignement supérieur spécialisés dans la formation professionnelle ;

-La régionalisation, qui se pose comme une des évolutions récentes du monde et induit, en plus de l'édification de nouveaux ensembles, le partage de certains attributs de souveraineté et d'autres prérogatives. Selon l'UNESCO,

Les pays en développement, en particulier, ne peuvent espérer maîtriser et appliquer les découvertes les plus récentes et moins encore apporter une contribution de quelque importance au progrès intellectuel et scientifique, s'ils ne disposent pas d'institutions d'enseignement supérieur et de recherche répondant aux normes les plus élevées. C'est seulement en mettant en valeur, chez eux, les talents et les compétences, qu'ils pourront réduire le fossé qui les sépare des pays industrialisés et être ainsi moins tributaires d'un apport permanent d'assistance technique.

Le concept de centre d'excellence procède de cette régionalisation fondée sur la mise en commun de moyens et de ressources (infrastructures, ressources humaines, financières). De telles innovations visent à assurer, avec succès, certaines formations spécialisées de troisième cycle dont le fonctionnement doit reposer sur la mobilité académique des enseignants et des étudiants, arme efficace pour lutter contre la fuite des cerveaux et/ou pour sa transformation en gain, comme c'est le cas actuellement dans certains pays d'Asie.

Les structures d'enseignement supérieur

La planification stratégique de chaque institution de formation vise à cerner les paramètres de son efficacité interne et externe. On entend par efficacité interne de l'enseignement, le rapport entre l'ensemble des ressources et celui des investissements, de nature académique et institutionnelle. Les résultats obtenus s'apprécient concrètement, par le taux de succès académique enregistré, à l'issue d'une année universitaire, dans la formation d'une cohorte d'étudiants et d'étudiantes. En d'autres mots, il s'agit de mesurer la performance académique des enseignements et des évaluations à l'intérieur du système. La notion d'efficacité interne est donc une mesure d'efficience, qui s'applique tant à un enseignement magistral, aux travaux pratiques et exercices de laboratoire qui y sont rattachés, à un programme ou un ensemble de programmes d'un établissement. Plus une institution est efficace sur le plan interne, plus grand est le nombre d'étudiants ou d'étudiantes qui terminent, avec succès leur programme dans le temps généralement prévu.

Quelles sont les composantes de l'efficacité interne de l'enseignement ? Celle-ci est la résultante de plusieurs variables. Viennent au premier plan celles qui sont d'ordre académique et pédagogique. Au nombre de six, elles s'énoncent en termes de pertinence/ qualité des programmes, d'efficience de la pédagogie et des méthodes d'enseignement, d'accès aux nouveaux outils pédagogiques constitués par les TIC, de pertinence des modes d'évaluation, de qualité de la recherche universitaire dans le domaine, de maîtrise et gestion des flux étudiants. En seconde position, on a six variables liées aux ressources humaines d'encadrement et formulées comme suit : qualité de la formation et

compétence du corps enseignant, mise à la disposition de l'institution d'un nombre suffisant d'enseignants effectivement disponibles, statuts et conditions sociales de ce personnel, qualité de la formation dispensée, compétence du personnel administratif, technique et de service (PATS), statuts et conditions sociales de ce corps de travailleurs. Enfin, on retiendra des variables d'ordre infrastructurel et matériel. On en dénombre cinq : capacité d'accueil et qualité de la maintenance des infrastructures physiques, qualité des systèmes d'information et de gestion, validité et pertinence des instruments et équipements scientifiques, état de fonctionnement du matériel informatique et des TIC, sources et mécanismes de financement.

L'efficacité externe étudie comment les produits du système, les diplômés de l'enseignement supérieur, réalisent leur insertion économique et sociale, et concourent au développement. On la mesure avec des indicateurs tels que le taux d'insertion, celui du chômage, la proportion ou le nombre de diplômés embauchés, le salaire des anciens élèves, la contribution de l'éducation à la croissance. L'efficacité externe relève ainsi de la prise en compte d'effets situés hors du système de formation mais intervenant de manière assez large et diversifiée au niveau de l'apprenant, de la société, d'une entreprise, etc.

La planification stratégique instituée dans une institution de formation supérieure enjoint la définition et le partage d'une vision portant sur des questions de nature à améliorer à la fois, l'efficacité interne et l'efficacité externe. Parmi ces questions on retiendra l'accessibilité, la gestion des flux, les programmes, la pédagogie, le rôle et la place des TIC, le corps enseignant, la documentation, l'accès aux bases de données mondiales, la gouvernance de l'institution. Le traitement de chaque question nécessite que la confection du plan stratégique soit réductible à la formulation d'objectifs et la définition de paramètres de suivi et d'évaluation.

Aussi bien dans la planification stratégique de l'enseignement supérieur que la planification stratégique d'une structure de formation, le processus aboutit à la rédaction d'un document de stratégie. L'exercice doit être perçu comme un processus de consultation permanente. De ce fait, le plan, servant essentiellement de lieu d'inscription de la prise de décision ; doit être remanié périodiquement.

Le financement de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis

Cette étude de cas porte sur les défis posés par le financement d'une nouvelle université, l'Université Gaston Berger de Saint-Louis. Cela nous montrera l'importance de déclencher la réflexion avant l'action, en particulier dans un secteur aussi sensible que celui de l'éducation où les effets des actions sont ressentis sur le long terme.

Histoire d'une institution universitaire

L'histoire de l'Université de Saint-Louis est à la fois récente et relativement ancienne. Elle est intéressante à évoquer dans le contexte de ce dialogue politique car, à l'exception du président L. S. Senghor, les acteurs de sa conception et de sa fondation sont encore là. En d'autres termes, ils sont capables d'apporter des témoignages, d'illustrer leurs narrations, de contribuer à l'écriture de l'histoire d'une institution universitaire créée au temps de la post-colonie. Nous nous contenterons de poser dans les lignes ci-dessous quelques jalons de sa mise en place et en service.

Un projet de délocalisation

La pose de la première pierre de l'institution universitaire en question, par feu le président Senghor, a eu lieu le 14 janvier, 1974. L'événement a été mis à profit par ce dernier pour prendre deux décisions majeures : le choix de la dénomination et la réitération de la vocation de la nouvelle université. On lui donna le nom de Gaston Berger, tandis que sa place dans le système éducatif sénégalais fut ainsi déclinée :

Les facultés, instituts et écoles de Dakar seront réservées aux sciences mathématiques, physiques et naturelles ainsi qu'à la technologie, alors que ceux de Saint-Louis le seront aux sciences humaines. L'entends par cette dernière expression, les Lettres, le Droit et l'Economie politique.

Le transfert à Saint-Louis d'une partie des activités de l'Université de Dakar se heurta à de nombreuses difficultés. Parmi elles, retenons la réalisation des infrastructures. En conséquence, l'on décida de suspendre le projet.

Des concertations efficaces

La finalité de l'institution fit ensuite l'objet de nombreuses consultations et réflexions. Celles-ci allaient aboutir, moins de dix ans après la tenue des Etats généraux de l'Education et de la Formation (EGEF), à la décision d'ouvrir la seconde université du pays. La décision est contenue dans loi No 90-03 du 2 janvier 1990, portant création d'une institution universitaire à Saint-Louis. Son organigramme est visualisé avec la promulgation du décret No 90-054, du 19 janvier 1990. Portant sur l'organisation provisoire de l'Université de Saint-Louis, ce texte dicte la mise en service de quatre unités d'enseignement et de recherche (UER). Elles portent les dénominations de :

- UER de Mathématiques appliquées et informatique (MAI) ;
- UER de Sciences économiques et de gestion (SEG) ;
- UER de Sciences Juridiques (SJ) ;
- UER de Lettres et sciences humaines (LSH).

On procéda aussi, au cours du même mois à la nomination du Recteur de l'Université, des Directeurs d'UER et du Secrétaire Général. Ils furent chargés de préparer la rentrée d'octobre de la même année.

Les défis d'une mise en service

L'ouverture de l'Université de Saint-Louis allait poser des défis d'ordre pédagogique et financier. Nous étudierons brièvement le premier, même s'il n'entre pas dans la thématique qui nous préoccupe. Son intérêt est double : reconstituer à grands traits l'histoire de l'institution universitaire choisie comme analyseur et mieux appréhender son financement tributaire de la configuration de la donnée pédagogique.

Le projet pédagogique

Allant à contre-courant de l'idée initiale qui visait à faire de cette nouvelle université une institution prolongeant les activités de celle de Dakar, l'équipe dirigeante a voulu innover. Ainsi, dans la mise en œuvre de la mission de l'université, il a été question de tenir davantage compte du contexte et de l'environnement. C'est ainsi que des options fondamentales ont été faites et qui portent sur quatre points majeurs : la professionnalisation des filières de formation, l'apprentissage de la langue anglaise dans le cursus de toutes les filières, l'introduction de l'informatique dans le cursus de toutes les filières et celle de l'évaluation des étudiants au moyen du système des unités de valeur (UV).

Les programmes provisoires ont été élaborés ainsi que les textes fondamentaux, comme le système et les modalités de contrôle des aptitudes et des connaissances. Ces textes, œuvre de l'équipe en place s'appuyant sur de larges concertations, étaient naturellement provisoires. Aussi dès l'ouverture, la jeune communauté universitaire s'est-elle engagée dans l'approfondissement de cette réflexion, qui aboutit, à l'adoption, par l'Assemblée de l'Université, le 14 juin 1991, du document, dégageant « les perspectives de l'évolution pédagogique de l'Université de Saint-Louis ». Ce document avait comme l'objectif majeur de s'assurer que les structures, filières et niveaux de formation correspondent au mieux à la vocation et aux objectifs de la nouvelle université, dite de seconde génération, post indépendance. A cet effet, il précise que :

dans la perspective de cette évolution, et en tenant compte de son environnement, des contraintes infrastructurelles, financières et humaines, l'université devrait proposer de nouvelles filières, devant aboutir à une université de développement, résolument ouverte sur le monde régional, sous régional et africain.

Les UER vont loger des filières nouvelles. On retiendra à titre d'exemples :

- le droit de la terre et le droit électoral à l'UER de Sciences, Juridiques;
- la géographie de l'alimentation, l'enseignement et la recherche en matière d'urbanisme, de gestion des eaux et la création d'un Centre d'Etudes et de Recherches en Civilisation et Langues africaines à l'UER de Lettres et Sciences humaines,
- la recherche sur l'enseignement des mathématiques et de l'informatique, l'enseignement de l'électronique à l'UER de Mathématiques Appliquées et Informatique.

Le document cite aussi de nouvelles structures d'enseignement et de recherche susceptibles d'accueillir de nouvelles filières. Il s'agit de l'UER Sciences et techniques développant des filières sur l'énergie, l'agriculture, la conservation et la transformation post récolte, l'UER Sciences de la Santé, orientée vers les formations para médicales et des formations spécialisées, à vocation régionale, et l'Institut d'Ecologie.

Après avoir abordé les moyens nécessaires (humains, matériels, financiers), le document fondateur dégage un planning de mise en place comportant la préparation des textes organiques, avec comme tâche prioritaire la préparation des amendements du décret portant organisation provisoire de l'université de Saint-Louis, la construction des infrastructures d'accueil et, comme déjà dit, l'ouverture des nouvelles filières et structures.

Le financement par les pouvoirs publics

Il faut rappeler que les partenaires sénégalais au développement, notamment ceux du secteur de l'éducation (France, Banque mondiale), étaient farouchement hostiles à l'ouverture de cette seconde université. Heureusement que du côté national, de l'Etat et en particulier du Président de la République, il y avait une très solide volonté politique.

Dans le domaine du financement, il fallait faire face au court terme, l'ouverture prévue en octobre 1990, et au moyen terme, l'extension de la jeune université. Dans le premier cas, l'accent a été mis sur les infrastructures et les équipements. Face à la position hostile des partenaires traditionnels au développement du secteur éducatif, le Gouvernement mobilisa, en prélevant sur les ressources nationales, les financements nécessaires à l'achèvement des infrastructures indispensables pour le démarrage de l'université. Ainsi, il allait dégager une enveloppe de deux milliards de francs CFA et affecter la direction des travaux à la Direction nationale de la Construction et de l'Habitat, (DCH). Cette structure se chargea donc d'achever les chantiers suspendus à la suite de l'échec du transfert à Saint-Louis de certaines structures de l'Université de Dakar. Cela s'avérait indispensable pour rendre fonctionnels aussi bien le campus pédagogique que le campus social,

conçu dans le projet de 1975 pour loger tous les étudiants en raison de l'éloignement (de 4km) du site de l'université de la ville de Saint-Louis affichant de faibles possibilités d'hébergement et n'offrant pas de services de transport entre les deux espaces. Les travaux de construction d'infrastructures dirigés par la DCH devaient également prendre en compte certains aspects du projet pédagogique, notamment les enseignements de l'informatique et de l'anglais.

Le financement des équipements restait entier. L'Etat n'étant pas en mesure de faire face à ce besoin, le ministère de l'Education nationale supporta la réaffectation de ressources italiennes, disponibles depuis un certain temps et non utilisées, à ce nouveau programme. Le président de la République, non seulement donna son accord, mais entreprit les démarches nécessaires en se déplaçant sur place. C'est ainsi que la totalité des premiers équipements de l'Université de Saint-Louis allaient être financés par le Gouvernement italien. Le montant de cet engagement se chiffrait à deux milliards de francs CFA avant dévaluation. Prenant la forme d'une donation, connue sous le nom de Commodity Aid, il fut renouvelé par la suite.

Avec le règlement de ces deux financements et de la mobilisation d'un budget intérimaire de fonctionnement, mis en place par le Gouvernement, l'Université de Saint-Louis put ouvrir en 1990. Mais, pour minimiser les risques, les premiers étudiants furent accueillis en décembre, au lieu d'octobre. On diminua aussi leur nombre : 596 nouveaux bacheliers obtinrent leur inscription au lieu des 2500, chiffre figurant dans le projet initial.

Le financement de la première extension de l'université de Saint-Louis se posa, de même que celui de l'achèvement des chantiers démarrés en 1975, dans un contexte d'ajustement structurel, donc de signature par le Gouvernement d'accords comportant des conditionnalités imposées par les partenaires au développement. Parmi ces conditionnalités, il y avait le plafonnement des subventions de l'Etat aux établissements publics dont l'université faisait et fait encore partie.

Par la suite, le financement du Projet d'Amélioration de l'Enseignement Supérieur (PAES) est venu rendre la situation encore plus difficile dans la mesure où on ajoute, au plafonnement des subventions, la réduction des effectifs d'étudiants. C'était donc, pour l'Université de Saint-Louis la quadrature du cercle : accueillir chaque année une nouvelle cohorte de bacheliers, et donc s'agrandir, alors que la subvention de l'Etat qui constitue plus de 98% du budget de fonctionnement et d'équipement doit être stationnaire.

C'est alors que le Recteur, se fondant sur deux faits, et avec l'accord de l'Assemblée de l'Université, a développé une stratégie. Le premier fait est la non inauguration de l'institution universitaire créée, et le second la confirmation du choix initial de la dénommer Université Gaston Berger, en mettant à profit les cé-

rémonies de commémoration du 90e anniversaire de la naissance du président Léopold S. Senghor. La stratégie consista d'abord à présenter cette dénomination comme une contribution au succès du rituel commémoratif, ensuite à proposer au président de la République de bien vouloir présider une cérémonie à la fois d'inauguration et de baptême de l'Université de Saint-Louis. L'événement, fixé pour le 27 février 1997, fut une occasion extraordinaire d'informer et de sensibiliser le chef de l'Etat et le Gouvernement sur la situation de la jeune institution.

L'objectif visé fut atteint dans la mesure où, au moment de la préparation de cette visite du Président de la République, une mission du ministère de l'Economie des Finances et du Plan se rendit sur place pour évaluer, avec les autorités de l'institution universitaire, les besoins de financement de son développement. A la suite de cette mission, il fut demandé à ces responsables de préparer un document, fonctionnant comme un plan de développement. Ce qui fut fait avec la remise en mai 1997 (soit trois mois après l'inauguration et le baptême de l'Université) d'un texte dont la préparation mobilisa les équipes du campus pédagogique et du campus social. Dans ce document qui, il faut le préciser, n'était encore pas un plan stratégique conçu comme indiqué dans la première partie de cette contribution, on retrouve plusieurs volets. Le premier est un état des lieux. Au plan pédagogique, l'accent est mis sur les filières existantes et les structures à créer, l'organisation de la formation, notamment la professionnalisation des filières et la spécialisation des enseignements, l'ouverture sur l'environnement, les résultats obtenus en matière de promotion des enseignants et de réussite des étudiants aux examens (taux de 67,4% au DEUG et 81,9% en Licence). Ainsi, à l'issue de ses six premières années de fonctionnement, l'Université Gaston Berger (UGB) a produit 821 diplômes de DEUG, 291 titulaires de la Licence, 163 titulaires de la Maîtrise, 12 du DEA et 03 de la thèse de troisième cycle. Durant la même période, 27 enseignants ont été promus par le CAMES (05 professeurs titulaires; 7 maîtres de conférences et 15 maîtres-assistants). Au plan social, le document insiste sur l'impact de la crise économique et de la dévaluation, l'ouverture de nouveaux chantiers de résidence des étudiants.

Comme volet, il y a aussi les composantes du projet. Le texte précise qu'elles visent l'extension des locaux pédagogiques, l'achèvement de la construction des logements d'étudiants et l'amélioration du cadre de vie. Chacune de ces composantes est décrite et les coûts des infrastructures et des équipements évalués. Enfin, le document aborde les charges récurrentes, y compris un schéma directeur de maintenance et de formation des personnels, et les charges supplémentaires de fonctionnement engendrées par les extensions des infrastructures, des équipements et l'impact posé par l'évolution des personnels aussi bien au Rectorat qu'au centre régional des œuvres universitaires.

Examiné lors du traditionnel Conseil interministériel de préparation de la rentrée de l'année académique 1997-98, présidé par le Premier ministre, le plan a été approuvé. En conséquence, les pouvoirs publics ont pris la décision de décaisser trois milliards de francs CFA pour faire face aux besoins exprimés pour les années universitaires 1998, 1999 et 2000.

Un autre type de financement

Au démarrage de l'Université, loger le personnel enseignant a été pris comme mesure incitative. Mais rapidement, le Recteur a compris qu'il fallait dépasser cette mesure ponctuelle pour entamer avec les organisations des personnels, une réflexion sur l'accès à la propriété foncière et bâtie. C'est ainsi qu'a été mise en place une coopérative d'habitat regroupant les enseignants et les PATS. Parallèlement aux démarches entreprises par le Rectorat, en direction de l'Administration locale, ses membres ont commencé à cotiser pour se doter d'un solide fonds propre. Un terrain de la communauté rurale leur a été affecté. Forte du soutien du Rectorat, la coopérative s'est attelée à la préparation d'un dossier de financement, incluant naturellement la viabilisation du site et la réalisation des logements. Pour satisfaire aux conditions fixées par l'institution de financement, le Rectorat consentit aux membres de la coopérative une avance sur salaire, remboursable sur le reste de l'année budgétaire. Ainsi, la Caisse nationale du crédit agricole (CNCA) a pu octroyer à la coopérative de l'habitat de l'UGB un crédit de 550 millions de FCFA pour la réalisation de la première tranche de la cité des personnels faisant figure de plus grand projet de logements sociaux démarré à Saint-Louis.

Par cet heureux concours de circonstances un peu guidé tout de même par la visite du Président de la République, la cérémonie de pose de la première pierre de cette cité eut lieu le jour même de l'inauguration et du

baptême de l'université et fut présidée par le Ministre de l'éducation, peu avant l'arrivée du Président de la République, à Saint-Louis, au matin du 27 février 1997.

Conclusion

Au terme de la présentation de cette étude de cas, nous voyons l'intérêt et surtout la liaison à établir entre une bonne planification et la recherche de financement. Tirant une pareille leçon et fort de l'expérience de 1997, le second Recteur a, selon la méthodologie exposée dans la première partie de cette contribution, conduit la communauté universitaire à élaborer, en avril 2000, un plan stratégique de revitalisation de l'UGB.

Tout récemment, en juillet 2004, l'actuel Recteur de l'Université de Parakou (Bénin), ouverte en 2001, nous a invité pour participer, avec sa communauté universitaire, à l'élaboration du premier plan stratégique de la jeune institution. Le ministère de l'Enseignement supérieur de ce pays s'est doté d'un plan stratégique de l'enseignement supérieur couvrant la période 2002-2007. Le Tchad est actuellement en train d'élaborer un plan stratégique de l'enseignement supérieur. A son tour et dès sa prise de fonction, l'actuel Recteur de l'Université des Nations Unies¹ puisant dans les connaissances et recommandations d'évaluations internes et externes, a proposé en 1998, un projet de plan stratégique. Adopté par le Conseil de cette institution à cette date, il fait l'objet d'une révision tous les deux ans, avant l'élaboration du budget, qui est biennuel. On peut donc affirmer que grâce à l'œuvre pionnière de l'AUA, la planification stratégique de l'enseignement supérieur et des établissements de formation s'affirme de plus en plus comme un précieux outil de gestion.

Note

1. Institution dont nous avons été membre du Conseil de 1998 à 2003.

E : Revue des dépenses publiques

14. La Revue des dépenses publiques d'éducation (RDPE), un outil de dialogue pour la mise en œuvre des programmes sectoriels d'éducation*

Atou Seck

La revue annuelle des dépenses publiques permet aux différents acteurs nationaux et internationaux de disposer annuellement d'un document qui fait la situation du secteur de l'éducation et qui pose les questions les plus essentielles en vue de décisions politiques concertées. Elle permettra (i) une plus grande coordination entre les ministères des Finances, du Plan, de la Fonction publique et, de l'Éducation notamment dans les domaines de la préparation et de l'exécution du budget, (ii) des dialogues plus fructueux avec les partenaires extérieurs parce que basés sur des informations communes et des recommandations plus objectives et (iii) des relations plus apaisées avec les partenaires sociaux compte tenu de la transparence dans l'utilisation des ressources publiques.

Introduction

La Revue des dépenses publiques d'éducation (RDPE) est une analyse qui porte non seulement sur l'allocation de ressources au secteur éducatif mais aussi sur l'efficacité et l'efficience de l'utilisation de ces dernières. Elle a été souvent conduite selon une périodicité assez élastique (4 à 5 années en moyenne) et sous le leadership de partenaires techniques et financiers comme la Banque mondiale. Elle constitue un moyen d'approfondissement des connaissances sectorielles que nécessite la préparation de projets d'interventions.

Pour rendre leur appui plus efficace, les partenaires techniques et financiers renoncent de plus en plus aux aides projets au profit d'une approche sectorielle programmatique. Déclinée en termes de paniers communs, d'appuis budgétaires sectoriels ou de financement harmonisé des programmes éducatifs sectoriels des gouvernements, elle apporte un complément aux ressources mobilisées par l'Etat pour l'atteinte des objectifs fixés. La déclaration de Rome de février 2003, qui est relative à l'harmonisation de l'aide, vient conforter cette tendance.

Ce changement entraîne de facto une adaptation des outils de mise en œuvre et de suivi des programmes sectoriels. Ainsi, les multiples rapports/bilans de projets (un rapport pour chaque partenaire financier ou projet) doivent faire place à des documents plus complets et plus analytiques englobant les aspects les plus essentiels pour le développement du secteur. Aussi la RDPE, faite auparavant de manière irrégulière, se présente-t-elle comme un exercice répété annuellement pour assurer le

suivi de la progression qualitative du secteur éducatif et non de l'exécution des multiples tâches contenues dans son agenda.

Qu'appelle-t-on revue des dépenses publiques ?

La RDPE est un document économique qui examine les ressources mobilisées et les met en relation avec les performances quantitatives et qualitatives en vue de dégager l'efficacité, l'efficience et l'équité du système éducatif. Sa conception dépend globalement de la problématique de l'heure dans le secteur. Elle peut s'articuler autour des points ci-après:

Le volume des ressources mobilisées

L'examen de cette question requiert la prise en compte de l'ensemble des ressources internes et externes et de la tendance affichée par les 3 ou 4 dernières années de leur utilisation. Une analyse fine de la dernière année complète est alors effectuée, ce qui permet d'appréhender deux données. La première est l'effort de l'Etat donné à lire au travers de la proportion de ses dépenses consacrées à l'éducation et de leur rapport au Produit intérieur brut (PIB). Même si l'analyse est faite sur les dépenses exécutées, il faut les comparer au budget voté pour capter le niveau d'exécution de ce dernier. La seconde donnée est relative aux financements réalisés par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les collectivités locales (en évitant de comptabiliser les subventions accordées par le pouvoir central) et par les ménages. Ces derniers complètent le coût dans l'école public, assurent la prise en charge des élèves fréquentant les écoles privées.

Les procédures d'exécution budgétaire

Elles permettent d'analyser les processus par lesquels l'Etat transfère les ressources au niveau des écoles. L'exécution du transfert emprunte-t-elle le canal de la (dé)centralisation ? Les inputs arrivent-ils à temps aux établissements scolaires destinataires ?

La répartition entre niveau et entre postes économiques

Ce qui est posé ici en premier lieu, c'est l'évolution de la répartition des ressources entre les différents niveaux d'éducation. L'enjeu porte sur l'examen du sous-secteur

* Les idées exprimées dans cette communication, ne constituent pas une quelconque position officielle de la Banque mondiale et n'engagent que leur auteur.

privilegié et la conformité de cette donne aux choix de politique éducative. Dans un même secteur, il faut examiner également l'équilibre de la répartition des moyens entre postes économiques (par exemple entre personnel, manuels, autres intrants, etc.) et aussi l'évolution du coût par élève et de sa composition.

Les performances

L'analyse des performances informe sur l'efficacité, l'efficience et l'équité du système. Pour effectuer cet exercice, on peut poser des questions portant sur l'atteinte des objectifs fixés (aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif), la prise en compte au cours de l'allocation des ressources de la correction des disparités entre les différentes régions, les différents groupes économiques, entre sexes et surtout entre niveaux d'éducation, l'investissement exclusif ou non des ressources financières mobilisées dans des activités pertinentes pour l'accès à l'éducation ou l'amélioration de la qualité de l'offre scolaire, la possibilité de soutenir à long terme ou non le schéma de financement mis en œuvre. Toute cette réflexion nécessite que l'on parvienne à établir avec précision les performances du système à tous les niveaux en termes d'accès, de rétention, d'acquisition de connaissances.

En bref, il convient d'identifier les principaux problèmes qui entravent le développement du secteur de l'éducation et de retenir que la RDPE comme document à concevoir et à élaborer offre l'opportunité à différents acteurs (décideurs officiels, partenaires extérieurs, syndicats et parents d'élèves) de se retrouver pour discuter des options possibles sur la base d'une analyse partagée par tous de l'état des lieux de l'éducation et de la nation. Cela leur permettra de dégager des consensus forts et d'actualiser la nécessité de la RDPE. Ce point focalisera notre attention après l'étude de ce qu'il est convenu d'appeler le suivi des dépenses à destination.

Une nouvelle dimension de la RDPE : le suivi des dépenses à destination

Rappelons pour démarrer cette section que la RDPE utilise les données collectées en partant de la présomption selon laquelle les gestionnaires du secteur de l'éducation sont tellement consciencieux que toutes les ressources mobilisées servent effectivement les causes de l'école. Ce qui n'est pas juste.

Le Public expenditures tracking survey (PETS) est une nouvelle dimension de la RDPE, qui permet, sur la base d'échantillonnage, de suivre « pas à pas » depuis l'adoption du budget l'exécution des dépenses d'éducation pour évaluer correctement la part de ressources financières reçues effectivement par chaque élève.

En Ouganda, le PETS indique que seulement 2% des ressources de l'école arrivaient à destination en 1991. En 1995, l'amélioration de la situation a permis de relever le ratio à 25%. Il n'y avait pas de détournement mais uniquement un défaut de subvention par les gouvernements locaux motivé selon ces derniers par le refus des populations à contribuer au fonctionnement des écoles. Pour inverser la tendance, les pouvoirs publics ougandais ont pris diverses mesures. Parmi elles, on citera la publication dans la presse écrite des allocations destinées aux écoles, l'information du public sur les fonds reçus, la mise en place d'une réglementation comptable spécifique dans les écoles, le versement des sommes d'argent allouées dans les comptes gérés par les établissements scolaires. Comme résultat final de ces mesures correctives, on note que l'intégralité des ressources mobilisées pour l'école ougandaise est arrivée aux destinataires et que 15 000 enseignants fantômes ont été enlevés des listes de paie.

Dans d'autres pays, l'inversion de la tendance notée ci-dessus n'est pas d'actualité. Au contraire, ce qui est mis à jour, c'est l'évaporation des ressources d'éducation dans la chaîne des dépenses. Cette évaporation résulte des pratiques frauduleuses.

Pourquoi la RDPE est nécessaire ?

Pour dialoguer, il faut au moins parler le même langage, la même langue. Ce qui n'est souvent pas le cas. Dans un même pays, le gouvernement et ses « partenaires » de l'école ont souvent des appréciations différentes d'une même situation. Par exemple, au nom du cadrage macro-économique, celui-là déclare ne pas pouvoir satisfaire les demandes d'augmentations salariales des enseignants pendant que leurs syndicats, exhibant des données relatives aux capacités financières des pouvoirs publics, affirment le contraire et convoquent le mieux-être pour légitimer leurs revendications. Entre ces deux pôles, les élèves du secondaire et les étudiants, avec force souvent, réclament aussi de meilleures conditions de travail et de vie et brandissent dans le même temps des arguments tout à fait différents de ceux du gouvernement et des syndicats. Dans une même équipe gouvernementale, il arrive que différents acteurs perçoivent différemment des situations déterminées. Pendant que le ministère de l'Éducation nationale (MEN) réclame plus de ressources budgétaires, le ministère de l'Économie et des finances (MEF) invoque les contraintes et programmes fixés avec les institutions internationales, le poids de la dette ou la situation économique pour s'opposer à la satisfaction d'une pareille demande. Le jeu des oppositions fait apparaître aussi le Ministère de la fonction publique (MFP). Là aussi, son vis-à-vis est le MEN et le point de discord porte sur l'affectation du quota de fonctionnaires à recruter. Pour le premier acteur, il ne

saurait être question de servir exclusivement le second et de délaisser ainsi les autres départements ministériels.

Les partenaires au développement qui financent le secteur de l'éducation soupçonnent (accusent souvent) le gouvernement de ne pas bien utiliser ni ses propres ressources éducatives ni les ressources extérieures mises à sa disposition, d'accepter du bout des lèvres leurs recommandations assimilées à des diktats par les syndicats d'enseignants. Pendant ce temps, la grande masse des sans-voix (les parents) et les élèves de l'enseignement élémentaire subissent tout et attendent les conclusions des négociations (luttas) entre les plus forts.

La nécessité de la RDPE réside d'abord dans le fait qu'il faut éviter toute asymétrie d'information qui ne ferait qu'augmenter la confusion, ensuite dans le maintien du cap sur la recherche de plus d'efficacité et de sérénité dans la gestion du système éducatif, ce qui enjoint la tenue de discussions entre acteurs sur la base de données et d'informations partagées et acceptées par tous.

Un cas d'école : la RDPE au Sénégal

Pour assurer le suivi des progrès de la mise en œuvre du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF), le Gouvernement du Sénégal a recouru aux services du Centre de recherches économiques appliquées (CREA) de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD). Cette institution a été ainsi chargée de rédiger un rapport économique et financier annuel. Son contenu est le même que celui de la RDPE. Par voie de conséquence, il fait figure d'outil de dialogue entre les différents acteurs de l'école (décideurs publics, partenaires extérieurs, syndicats, associations de parents d'élèves).

L'indépendance du CREA a accru la crédibilité du document proposé, ce qui a permis de conduire des discussions franches sur les options de politiques éducatives et aussi d'éviter la survenue de certains conflits entre les différents acteurs. Par exemple, en 2000, le gouvernement du Sénégal a décidé d'augmenter de 10.000 FCFA le salaire mensuel des «volontaires de l'éducation ». Cela était bien sûr contraire au cadre financier du secteur, mais le rapport de cette institution universitaire a montré que son impact négatif est marginal et que l'augmentation peut

motiver davantage cette catégorie de personnel. Avec cette double conclusion, le dialogue avec les partenaires financiers, opposés au départ à la mesure en question, a pu se conclure favorablement.

Les limites de la RDPE

Les limites de l'utilisation de la RDPE comme instrument d'analyse s'énoncent en termes de difficultés. Parmi les plus importantes, nous pouvons citer:

- les données quantitatives (notamment financières) et qualitatives dont la collecte actualise la faiblesse de l'outil statistique au niveau des ministères de l'Éducation nationale, de l'Économie et des finances. Cependant, l'exercice peut ainsi amener ces acteurs institutionnels à accorder plus d'attention à la production de données.
- le fait que les acteurs du système éducatif soient habitués au caractère épisodique des exercices de ce type tirés par les partenaires externes. Le développement de la fonction analyse permettrait au ministère de l'Éducation nationale (MEN) de mieux internaliser la prise en charge de ce besoin qui s'impose de plus en plus ;
- l'incapacité du MEN à prendre en charge de façon efficace la production d'une RDPE. D'où la nécessité de procéder au renforcement de ses capacités analytiques.

Conclusion : que peut faire l'ADEA ?

Groupe de travail finances et éducation (GTFE) de l'Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA) qui est basé au Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA) est en mesure d'appuyer les différents ministères africains chargés de l'éducation en matière de production d'un rapport annuel sur la mise en œuvre des programmes sectoriels. Il peut aussi assurer la formation méthodologique de leurs agents afin qu'ils soient capables de concevoir et d'élaborer des RDPE. La réussite d'un atelier tenu sur la question en 1998 autorise à tirer une telle conclusion.

Rapport de la conférence de dialogue politique organisée par le CODESRIA sur les « Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique », Dakar, 24–25 septembre 2004

Mamadou Dansokho

La présente conférence, tenue les 24 et 25 septembre 2004, a enregistré la présence d'une quarantaine de participants chercheurs, représentants de la société civile, responsables de programme d'éducation venus d'Afrique, d'Amérique et d'Europe. La cérémonie d'ouverture a été présidée par J.-B. Ouédraogo, secrétaire exécutif adjoint du CODESRIA, et M. C. Diarra, coordonnateur du Groupe de travail éducation et finance de l'ADEA basé au CODESRIA. La cérémonie de clôture a été présidée par A. Olukoshi, secrétaire exécutif du CODESRIA.

Cinq sessions plénières ont été organisées. Leurs principales conclusions sont exposées dans les lignes qui suivent. L'ordre de l'exposition reproduit celui de leur déroulement. Les titres des sessions sont reconduits pour structurer l'exposé.

Financement communautaire de l'École : les hauts et les bas

Sous la présidence de Nancy Foster, qui avait comme rapporteur Paul Esse Iko, la session a entendu les communications axées sur des études cas. Ainsi, Kassa Diagne, directeur du PAPA Sénégal, a étudié le « Financement des écoles communautaires de base (ECB) au Sénégal » et Christophe Dénadi, membre de « l'ONG GRABS du Bénin » sur le « Financement de l'école communautaire de base au Bénin ».

La première communication est articulée autour de trois axes : le contexte de l'émergence des ECB au Sénégal, l'essai de définition et de compréhension des ECB et le financement des ECB. L'émergence de ces structures est justifiée par la décision du Gouvernement sénégalais de réaliser l'« Éducation pour tous » et de développer l'éducation de base en vue de faire face aux difficultés de l'enseignement élémentaire. Entre autres objectifs, l'ECB, qui se présente comme un modèle de politique alternative, se propose d'améliorer la performance globale du système éducatif, de corriger les disparités régionales et départementales en matière de scolarisation et de vaincre l'analphabétisme. Contrairement au système formel, sa finalité est de favoriser l'insertion des jeunes dans le milieu socio-économique après avoir complété le cycle de quatre ans. Certains modèles retenus pourront permettre

l'établissement de passerelles vers le secteur formel. À l'opposé de l'école publique, l'école communautaire cible des jeunes ayant dépassé l'âge scolaire (9 et 14 ans), utilise comme langues d'enseignement le français et celle du milieu.

Conformément au Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) le financement de l'ECB répond à une logique de gestion axée sur les résultats. Cette école a pour principaux bailleurs de fonds l'Etat (58,8 %), les partenaires, techniques et financiers (ACDI, Banque mondiale, GTZ, Aide-Action et Plan international) et les parents d'élèves. La contribution de ces derniers est estimée à 24,2 % des dépenses effectuées, tandis que celle des ONG se chiffre à 6,2 %.

La seconde communication aborde le financement et l'origine des financements. Elle rend compte, en premier lieu du contraste figuré par la relative stabilité de l'effort financier consenti (au regard de la richesse nationale produite) et l'augmentation continue d'élèves et d'étudiants accueillis par le système éducatif béninois. Mais, cet accroissement de la demande scolaire ne donne pas à lire une corrélation financière, car en termes réels la dépense par élève a diminué entre 1993 et 1996. Parallèlement à cette situation financière difficile, les taux d'encadrement se dégradent, passant d'un enseignant pour 45 élèves en 1992-93 à un enseignant pour 52 élèves en 1995-96. Pour satisfaire la demande scolaire des pauvres, l'auteur de la communication propose l'accroissement des ressources budgétaires allouées à l'enseignement primaire et la réallocation des dépenses au profit des fournitures scolaires et du recrutement du personnel enseignant.

Ces communications ont suscité de nombreuses interventions. Les échanges de points de vue ont permis d'enrichir les conclusions proposées.

Sources de financement et objectifs des plans de développement sectoriel de l'éducation

Avec Ahmadou Lamine Ndiaye comme président et Aboubakry Fall comme rapporteur, la seconde session plénière a enregistré un plus grand nombre de

communications. Les interventions ont été faites par Boussé Guiro (Burkina Faso), Aboubacar Sidiki Yattara (Guinée-Conakry), Imoro Braimah (Ghana) et Alpha Aboubacrine (Mali).

Le premier intervenant, après avoir fait l'état des lieux du système éducatif burkinabé, s'est intéressé au Plan décennal de développement de l'éducation du Burkina (PDEB). L'accent est mis sur deux points : le financement et les contraintes institutionnelles de sa réalisation. Trouvant ses fondements dans les Politiques d'ajustement structurel (PAS), la quête du financement traduit la nécessité de diversifier les bailleurs de l'école et de maîtriser les coûts unitaires de l'éducation. L'intervenant par la suite, a abordé les performances du système éducatif ainsi que les conséquences des PAS sur le système éducatif. Certaines contraintes institutionnelles majeures comme les conditions de vie et de travail des partenaires ainsi que les lutes entreprises pour les améliorer sont énoncées comme faisant partie des raisons qui rendent la réalisation du PDEB difficile.

La seconde communication est axée sur le financement de l'éducation. Cette problématique est mise en relation avec la mise en œuvre des conclusions du Document stratégique de réduction de la pauvreté (DRSP) et avec les contraintes rencontrées sur le terrain. Le soulignement de ces points apparaît avec la périodisation du financement. L'auteur distingue ainsi trois périodes. La première, 1958-1984, renvoie au régime mis en place par Sékou Touré. La deuxième, intervenant entre 1984 (date du changement de régime) et 1990, est marquée par la tenue de deux grandes rencontres : les états généraux et la conférence nationale. Dans cette séquence, le fait majeur porte sur l'adoption de la nouvelle politique éducative. La dernière période, qui va de 1990 à 2000, actualise l'application du programme d'ajustement sectoriel de l'éducation. Deux séquences sont observées, ce qui se traduit par la formulation de ce que l'on a appelé PASE I et PASE II.

Imoro Braimah présente d'abord les visages de l'école au Ghana. Il examine la politique éducative et les systèmes éducatifs. Ensuite, il expose les fondements de leur planification. Enfin, il présente le modèle de Planification stratégique du système éducatif (PSE) mis en œuvre.

Le Programme décennal de développement de l'éducation (PRODEC) est présenté par Alpha Aboubacrine comme la résultante d'un constat négatif selon lequel le système éducatif tel qu'il existe actuellement, demeure trop centralisé et ne touche qu'une faible partie des enfants en âge d'aller à l'école. En conséquence, il trouve qu'il est peu performant. Pour faire face à la faiblesse de ses rendements (internes et externes), le gouvernement de la Troisième République a mis à contribution tous les partenaires de l'école.

L'élaboration et l'adoption du PRODEC procèdent donc d'une large concertation. Fort de celle-ci, les pouvoirs publics ont pu consigner vingt mesures dans la lettre de politique éducative.

Les participants aux débats organisés à la suite de ces exposés ont plaidé pour une remise en cause des stratégies globales et des systèmes de planification actuels. Pour ce faire, ils proposent l'exploration de deux voies : la tenue d'un sommet spécial des chefs d'État de l'Union africaine (UA) sur les questions éducatives et le développement de la planification stratégique.

Financer l'enseignement secondaire

Hamidou Boukary et Sella Etse ont été respectivement le président et le rapporteur de la session plénière consacrée au financement de l'enseignement secondaire. Abdoulaye Diagne a été le premier intervenant. Sa communication a porté sur le coût et le financement d'un développement soutenable de l'enseignement secondaire au Sénégal. Il a été relayé par Paul Essé Iko, auteur d'un texte centré sur le financement du plan de développement de l'éducation au Bénin. A. Diagne, articulant son exposé autour d'axes comme l'organisation et la couverture de cet ordre d'enseignement, les facteurs de qualité coûts-efficacités à l'œuvre et les problèmes de gestion, propose plusieurs constats. Utilisant des statistiques très détaillées, il constate la forte demande d'éducation secondaire, la faible rétention du système éducatif et les problèmes d'équité, propose les éléments d'une stratégie d'expansion du sous-secteur, de relèvement de la qualité et de résorption des disparités. Les principaux éléments de cette stratégie sont l'allocation intra-sectorielle des ressources, l'arbitrage, l'adoption d'un nouveau curriculum moins coûteux, le renforcement de la gestion administrative et pédagogique et la gestion des personnels enseignants.

Quant à la communication de P. E. Iko, les points étudiés sont relatifs à l'historique de la planification du développement de l'école et à l'extraversion de l'éducation. Trois phases sont distinguées. La périodisation s'ouvre sur la séquence allant de 1960 aux années 1970 et marquée par le diktat de l'extérieur en matière de conception et de mise en œuvre de la planification de l'éducation. La seconde période, celle de la Révolution vécue entre 1972 et 1990, est placée sous le sceau de la politique nationaliste, ce qui s'est traduit par l'augmentation du parc d'établissements scolaires. La situation dite actuelle est annonciatrice du désengagement de l'État des secteurs sociaux, en particulier de celui de l'éducation. La séquence porte aussi la tripartition du ministère de l'Éducation, le manque de financement propre pour développer l'enseignement primaire et l'inexistence d'un plan de développement du cycle secondaire. Pour l'auteur, l'extraversion de l'éducation tient au fait que le

financement est assuré par les bailleurs de fonds, ce qui aboutit à la non prise en compte de la cognition interne du peuple et à une perte de souveraineté.

Les discussions clôturant cette session ont surtout questionné les conditions de travail et la rémunération des enseignants. Les discutants ont tenu à les articuler à la problématique de la planification de l'éducation.

Stratégies de financement de l'enseignement supérieur

C'est avec Firoz Patel comme président et Aloïse Guèye comme rapporteur que s'est tenue la session axée sur cet ordre d'enseignement. La première communication, intitulée « Dialogue politique : quelles incidences sur la résolution des conflits au sein de l'Université ? Une analyse institutionnelle », a été faite par Mamadou Dansokho. La seconde, qui porte le titre de « Système de prêts aux étudiants (enseignements, analyses et scénarios) » est à l'actif de Praven Mohadeb.

Mamadou Dansokho constate deux choses : la non extensibilité des budgets consacrés à l'éducation et la nécessité des politiques alternatives, même si elles ne suffisent pas à assurer l'efficacité du système éducatif. Ce double constat le conduit à proposer le dialogue politique comme moyen de prévention des conflits dont les sources sont multiples (situation de rente, non-respect des engagements pris par les principaux acteurs, manque d'information, etc.). En tant que cadre d'échanges d'informations entre acteurs passant en revue les problèmes du système éducatif et prêts à partager la même vision et les mêmes règles de conduite, le dialogue politique a pour but ultime l'élaboration d'un plan stratégique de l'enseignement supérieur.

M. Praveen étudie le cas de l'Ile Maurice. Il énonce en guise de questions préalables l'acuité des problèmes d'éducation, surtout de l'enseignement supérieur, en Ile Maurice et le financement des coûts de l'éducation (supporté par le ménage dans l'enseignement élémentaire, l'Etat et le secteur dans les ordres d'enseignement), présente le système de prêts aux étudiants (organismes de financement, conditions d'éligibilité et de remboursement).

Les discussions relatives au dialogue politique ont donné lieu à la manifestation de deux points de vue nettement opposés : l'impossibilité de se doter d'un tel moyen de prévention des conflits compte tenu de la forte politisation de l'espace universitaire et la nécessité de sa mise à contribution en dépit de l'actualité de cette contrainte. Concernant le système de prêt aux étudiants, les questions soulevées ont porté sur les critères de sélection des bénéficiaires, la détermination du montant du prêt, les conditions et capacités de remboursement de ces derniers.

Défis du financement d'une nouvelle université : le cas de l'Université de Saint-Louis

La dernière session plénière, présidée par Bernard Audinos ayant à ses côtés le rapporteur Christophe Denadi, s'est penchée sur deux communications d'Ahmadou Lamine Ndiaye sur la planification stratégique de l'éducation en Afrique et le financement de l'Université de Saint-Louis.

L'intervenant a d'emblée souligné que la création de cet établissement universitaire a suscité l'hostilité de certains partenaires, en l'occurrence la Banque mondiale et l'Etat français. Laquelle résistance s'est manifestée par le rejet de toute demande de financement. Aussi la construction et la mise en service de l'Université Gaston Berger ainsi que l'élaboration d'un plan de développement la concernant sont le résultat de la volonté politique affirmée des autorités, en particulier du chef de l'Etat, et de l'assistance de la Coopération italienne. La seconde communication insiste sur la nécessité d'introduire la planification stratégique dans le système éducatif, qui est un efficace instrument de gestion et de régulation dont la vision doit être partagée par les acteurs du système éducatif.

A la suite de ces deux communications et de la synthèse du président de séance, plusieurs interventions ont permis de clarifier les principales questions soulevées par celles-là. La conférence a retenu de publier les différentes communications.

Enjeux du financement et de la planification de l'éducation en Afrique

Ce qui marche et ce qui ne marche pas

Challenges of Education Financing and Planning in Africa **What works and what does not work**

Ce volume présente les actes des deux conférences de dialogue politique organisées par le Groupe de travail sur les finances et l'éducation (GTFE) en 2004. La première partie du document aborde la crise endémique qui secoue l'enseignement supérieur depuis le début de la période post coloniale en Afrique. Elle se penche sur le cas de l'enseignement supérieur du Burkina Faso, du Mali, du Nigeria et du Sénégal. Puis elle identifie les causes, manifestations, et conséquences de cette crise. Enfin, des recommandations pertinentes concernant les voies de sortie de crise sont aussi formulées.

La seconde partie constitue une revue approfondie des défis majeurs en matière de financement et de planification de l'éducation en Afrique - du jardin d'enfants à l'université - dans un certain nombre de pays. Ces communications abordent les sources et mécanismes de financement de l'éducation. Les contributions des communautés en tant que nouveaux acteurs dans le domaine sont mises en exergue. Une nouvelle tendance qui consiste à élaborer des plans de développement décennal de l'éducation s'est renforcée dans de nombreux pays. Cette expérience est capitalisée et partagée par les auteurs.

This volume highlights the proceedings of the two policy dialogue conferences held by the Working Group on Finance and Education (WGFE) in 2004. Part I of the document discusses the endemic crisis that higher education has been beset with since the outset of the post colonial period in Africa. It highlights the critical state of higher education systems in Burkina Faso, Mali, Nigeria and Senegal by scrutinizing the causes, manifestations and consequences of the crisis to posit useful recommendations and possible solutions.

Part II is a comprehensive review of the challenges facing the financing and planning of all levels and types of education - from kindergarten to graduate school - in selected African countries. The papers reveal the sources and mechanisms of funding education in Africa, drawing attention to the experiences of communities confronted with new funding sources. A new trend, which consists of designing decade long educational development plans, has emerged and is rapidly expanding in numerous African countries. This experience is examined and shared by the authors.



ISBN 978-2-86978-205-1



9 782869 782051